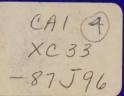


CA1 XC 33 -87J96 Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto









OPEN AND SHUT:

ENHANCING THE RIGHT TO KNOW AND THE RIGHT TO PRIVACY

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE
ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL ON THE
REVIEW OF THE ACCESS TO INFORMATION ACT AND THE
PRIVACY ACT

BLAINE A. THACKER, M.P. CHAIRMAN



Government Publications CAI XC33 -87J96

OPEN AND SHUT:

ENHANCING THE RIGHT TO KNOW AND THE RIGHT TO PRIVACY

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE
ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL ON THE
REVIEW OF THE ACCESS TO INFORMATION ACT AND THE
PRIVACY ACT



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL (Second Session, Thirty-third Parliament)

Chairman: Blaine A. Thacker Vice-Chairman: Rob Nicholson

MEMBERS

Robert Horner Carole Jacques Jim Jepson Robert Kaplan

strate &

Alex Kindy Allan Lawrence John V. Nunziata Svend J. Robinson Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

Clerk of the Committee Luke Morton

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

(Members and Alternates participating in the Access and Privacy Review)



Blaine A. Thacker, P.C. Lethbridge-Foothills, (Alta.) (CHAIRMAN)



Rob Nicholson, P.C. Niagara Falls (Ont.) (VICE-CHAIRMAN)



Warren Allmand, Lib. Notre-Dame-de-Grâce— Lachine East, (Que.)



Robert Horner, P.C. Mississauga North (Ont.)



Jim Jepson, P.C. London East (Ont.)



Alex Kindy, P.C. Calgary East (Alta.)



Allan Lawrence, P.C.
Durham-Northumberland
(Ont.)



Svend J. Robinson, N.D.P.
Burnaby, (B.C.)

COMMITTEE STAFF

Committees and Private Legislation Directorate

Luke Morton, Clerk of the Committee Claudette St. Pierre, Secretary to the Clerk Isabelle Des Chênes, Secretary Fiona Bladon, Administrative Assistant Lena L'Ecuyer, Proofreader Carole Dancause, Proofreader

Consultants to the Committee David H. Flaherty T. Murray Rankin

Research Branch, Library of Parliament Philip Rosen, Research Coordinator Habib Massoud, Research Assistant

Translation Bureau Andrée Larocque, translator

ORDER OF REFERENCE

Monday, November 19, 1984

ORDERED,— That the Standing Committee on Justice and Legal Affairs* shall have permanently referred to it all annual reports made to Parliament pursuant to section 72 of the Privacy Act and section 72 of the Access to Information Act; and

That it be an instruction to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to:

- 1. consider every report prepared under section 72 of the Access to Information Act and of the Privacy Act;
- 2. undertake, on a permanent basis, a review pursuant to subsection 75(1) of the Access to Information Act and of the Privacy Act, of the administration of those Acts; and
- 3. undertake, within three years of their coming into force, a comprehensive review of the provisions and operation of the Access to Information Act and of the Privacy Act pursuant to subsection 75(2) of each of the said Acts.

ATTEST

MICHAEL B. KIRBY
For the Clerk of the House of Commons

On March 20, 1986 the Committee's name was officially changed from the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

STATUTORY ORDERS OF REFERENCE

ACCESS TO INFORMATION ACT

- S. 75.(1) The administration of this Act shall be reviewed on a permanent basis by such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designated or established by Parliament for that purpose.
 - (2) The committee designated or established by Parliament for the purpose of sub-section (1) shall, within three years after the coming into force of this Act, undertake a comprehensive review of the provisions and operation of this Act, and shall within a year after the review is undertaken or within such further time as the House of Commons may authorize, submit a report to Parliament thereon including a statement of any changes the committee would recommend.

PRIVACY ACT

- S. 75.(1) The administration of this Act shall be reviewed on a permanent basis by such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designated or established by Parliament for that purpose.
 - (2) The committee designated or established by Parliament for the purpose of sub-section (1) shall, within three years after the coming into force of this Act, undertake a comprehensive review of the provisions and operation of this Act, and shall within a year after the review is undertaken or within such further time as the House of Commons may authorize, submit a report to Parliament thereon including a statement of any changes the committee would recommend.

THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL

has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its Order of Reference dated Monday, November, 19, 1984 concerning the review of the Access to Information Act and the Privacy Act, and pursuant to section 75 of each of the aforesaid Acts, the Standing Committee on Justice and Solicitor General has adopted the following report and urges the Government to consider the advisability of implementing the recommendations contained herein.

Pursuant to Standing Order 99(2), the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and twenty (120) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General (Issues Nos. 8, 10 to 18, 20, 22 to 29, and 30 of the First Session, Thirty-third Parliament and Issues Nos. 3, 8, and 9 which includes this Report, of the Second Session, Thirty-third Parliament) is tabled.

Respectfully submitted,

Blaine A. Thacker, M.P. Chairman



TABLE OF CONTENTS

		Page
	Detailed Table of Contents	х
	Acknowledgments	xii
	Executive Summary	xiii
Chapter 1	Introduction	1
Chapter 2	Threshold Concerns	7
Chapter 3	Exemptions and Cabinet Confidences: Saying No	19
Chapter 4	The Commissioners and the Court	37
Chapter 5	Particular Issues Under the Privacy Act.	41
Chapter 6	Particular Issues Under the Access to Information Act	63
Chapter 7	Emerging Privacy Issues	71
Chapter 8	Other Access Issues	85
Chapter 9	Conclusions	91
Appendix A	Recommendations	99
Appendix B	Committee's Report on s.24	113
Appendix C	Witnesses	121
Appendix D	Submissions Received	125
	Minutes of Proceedings	129

DETAILED TABLE OF CONTENTS

		Page
CHAPTER 1	INTRODUCTION	
	Committee's Mandate and Approach to the Task A Brief History Description of the Act General Principles End Notes	1 2 3 4 6
CHAPTER 2	THRESHOLD CONCERNS	
	Creating a Public Education Mandate Coverage of Federal Government Institutions, Administrative Tribunals and Parliament Coverage of Crown Corporations The Status of Applicants Access Tools The Responsibilities of Access and Privacy Coordinators End Notes	7 8 9 11 12 13 16
CHAPTER 3	EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO	
	A. Specific Exemptions	20
	Information Obtained in Confidence From Other Governments	20
	Federal-Provincial Affairs	22
	International Affairs and National Defence Personal Information	22 23
	Disclosure of Personal Information "In the Public Interest"	23
	Confidential Business Information and Related Procedures	26
	Product or Environmental Testing (section 20(2) and section 18 of the	20
	Access to Information Act)	26
	Public Interest Override Third-Party Intervention Under Section 28 of the Access to Information	27
	Act	27
	Government Operations	28
	Solicitor-Client Privilege	29
	The Existence of a Record	29
	B. Cabinet Confidences End Notes	29 34
CHAPTER 4	THE COMMISSIONERS AND THE COURT	
	A. The Commissioners	37
	B. Judicial Review End Notes	38 40
		10

CHAPTER 5	PARTICULAR ISSUES UNDER THE PRIVACY ACT	
	Assessing the General Effectiveness of the Privacy Act	41
	Promoting More Active Implementation of the Privacy Act	41
	Oversight of Computer-Matching Programs	43
	Controlling Uses of the Social Insurance Number	44
	Exempt Banks	46
	Criminal Penalties	49
	Civil Remedies	50
	Consultation with the Privacy Commissioner	51
	The Canadian Police Information Centre	53
	Access Requests from Government Employees	55
	Consistent Uses of Personal Information	56
	The Definition of Personal Information	57
	Defining Privacy	58
	Security Considerations	58
	End Notes	60
CHAPTER 6	PARTICULAR ISSUES UNDER THE ACCESS TO INFORMATION ACT	(2)
	A Matter of Form	63
	Fees.	63
	Search Fees	64 65
	Photocopying Fees	65
	Fee Waivers A Matter of Time	66
	Delays at the Office of the Information Commissioner	68
	Going Beyond Access Applications	68
	End Notes	70
	Life tvotes	, 0
CHAPTER 7	EMERGING PRIVACY ISSUES	
	Electronic Surveillance	71
	Urinalysis for Drug Testing and the Use of the Polygraph	72
	The OECD Guidelines on the Protection of Privacy	73
	Coverage of the Federally-Regulated Private Sector	74
	The Impact of Information Technology on Individual Rights	77
	Oversight of the Use of Microcomputers	79
	The Regulation of Transborder Data Flows	80
	End Notes	82
CHAPTER 8	OTHER ACCESS ISSUES	
CHAITERO	Official Secrets Act	85
	The System for the Classification of Documents	85
	Oath of Secrecy	86
	"Whistleblowing"	86
	Canada Evidence Act and Crown Privilege	87
	"Sunshine" Legislation	88
	End Notes	89
CHAPTER 9	CONCLUSIONS	
	Resource Implications	91
	Improving Parliamentary Oversight	93
	Improving Annual Reports From Government Institutions	94
	Parliamentary Review	95
	End Notes	97

ACKNOWLEDGEMENTS

The comprehensive review of the provisions and operation of the Access to Information Act and the Privacy Act by the Committee could not have been completed without the labour of many people. All of those who responded to the Committee's invitation to make submissions by sharing their experience and insights played a central role in assisting us to formulate the conclusions and recommendations set out in this Report. The Information Commissioner, Inger Hansen, Q.C., and the Privacy Commissioner, John W. Grace, and their staffs, were unstinting in their support of the Committee in this comprehensive review and were generous in sharing their views on a formal and informal basis.

A task such as the one undertaken by this Committee could not be completed without the efforts of a highly competent, devoted staff. Such is the case here. Professors David H. Flaherty of the University of Western Ontario and T. Murray Rankin of the University of Victoria facilitated the Committee's task with their expertise, inspiration and good humour. Philip Rosen, of the Research Branch, Library of Parliament, lent his experience, patience and perseverance to accomplishing the numerous research tasks necessary to completing a Report of this nature. Habib Massoud, also of the Research Branch of the Library of Parliament, provided the Committee with valuable research assistance.

During the course of this comprehensive review, the Committee had the support of the logistical and administrative skills of three able Clerks: in chronological order, these were—Santosh Sirpaul, François Prégent and Luke Morton.

Finally, but not least of all, the Committee would like to thank the staff of the Committees and Private Legislation Directorate, the Translation Bureau of the Secretary of State and the other services of the House of Commons that have provided it with administrative and technical support.

EXECUTIVE SUMMARY

Section 75 of both the Access to Information Act and the Privacy Act required a Committee of Parliament to conduct a comprehensive review of the provisions and operation of both Acts. The legislation requires this comprehensive review to have commenced by July 1, 1986 and to be completed within one year. This Report by the Standing Committee on Justice and Solicitor General, which was designated by the House of Commons to carry out this task, is the outcome of that process.

During the winter of 1985-86, the Committee issued invitations to a number of government institutions, non-governmental organizations and individuals for briefs and submissions. In response, the Committee received in excess of eighty briefs. The Committee held public hearings during May and June 1986 when it heard testimony from thirty-one government institutions, groups and individuals.

The Committee's comprehensive review of the provisions and operation of the Access to Information Act and the Privacy Act is, in large measure, a pioneering experience. This Report is based upon an innovative legislative provision requiring parliamentary oversight and evaluation within a determinate time period. This unusual legislative provision has, since 1982, been included in a number of other Acts of Parliament. Hence, to a certain extent, the conduct of a comprehensive review by this Committee has blazed the trail for parliamentarians who may later be called upon to conduct similar future exercises in legislative oversight and evaluation. Consequently, the Committee has indicated in some detail in the Introduction to its Report how it conducted this comprehensive review of the Access to Information Act and the Privacy Act.

Section 24(2) of the Access to Information Act also required the Committee to review and report on the statutory prohibitions against disclosure contained in Schedule II of the Act. The Committee fulfilled this responsibility when, on June 19, 1986, it tabled its First Report in the House of Commons. It recommended that section 24 and Schedule II of the Access to Information Act be repealed but that the prohibitions already found in the Income Tax Act, the Statistics Act and the Corporations and Labour Unions Returns Act be added to the Access to Information Act.

The Committee's Report on the comprehensive review of the provisions and operation of the Access to Information Act and the Privacy Act is inspired by the principles enunciated in both Acts: that they are to enhance the right of access to government information and the protection of individual privacy enjoyed by all Canadians. This study has led the Committee to conclude that both Acts have shown major shortcomings and weaknesses. In some cases, the current legislative scheme is inadequate; in others, there are issues not addressed at all by the Acts.

The Committee's Report is structured as follows. Firstly, it addresses a number of 'threshold issues' which are common to the provisions and operation of both the Access to Information Act and the Privacy Act. Among these 'threshold issues' are the extension of the coverage of both Acts, the extension of access rights, and the status and role of Access/Privacy Coordinators. The Report then deals with exemptions and Cabinet confidences, as well as the roles of the Information Commissioner, the Privacy Commissioner and the Federal Court of Canada. Although these latter issues are common to both Acts, the Committee felt that they were sufficiently important to deserve separate treatment. The balance of the Report then deals with issues that are unique to each of the present Acts, as well as a number of issues which are beyond the reach of both pieces of legislation in their current form. In its concluding chapter, the Report addresses several resource issues and the need for future parliamentary oversight of the Access to Information Act and the Privacy Act.

The Committee deals with a number of 'threshold' issues in Chapter 2 of the Report. One of the major problems recognized by the Committee is how little the Access to Information Act and the Privacy Act are known both within government and among Canadians generally. Consequently, the

Committee recommends that both Acts be amended to ensure that there is provision for a public education mandate, and for the education and training of government employees.

At present, the Acts do not apply to all government institutions—hence there is confusion as to which are subject to this legislation. The Committee recommends that the Access to Information Act be extended to all government institutions and to offices directly responsible to Parliament, but not to judicial institutions. It also recommends that the Privacy Act be extended to all government institutions, to offices directly responsible to Parliament, and to judicial institutions. The Committee finally recommends that both Acts be extended to cover all Crown corporations and their whollyowned subsidiaries, but that the Access to Information Act not apply to program material held by the Canadian Broadcasting Corporation.

At present, only Canadian citizens and permanent residents of this country have rights of access to information under both Acts. The Committee recommends that any person, natural or legal, should have access rights under the Access to Information Act and the Privacy Act.

Although the 'designated head' of each government institution named by regulation under the Access to Information Act and the Privacy Act is legally responsible for the administration of the legislation, in fact, the day-to-day work is carried out by Access/Privacy Coordinators who receive and process access requests. The Committee has concluded that Coordinators are the prime movers for the implementation of both Acts and that this status should be formally entrenched in the legislation. The Committee recommends that, because of the importance of their role, Coordinators should be officials of senior rank, wherever possible, and should have direct working and reporting relationships with senior management and program officials. The Committee has also concluded that Coordinators will do their jobs more effectively if they are provided with more training, backup, and coordination services by the Treasury Board Secretariat and the Department of Justice.

Chapter 3 of the Report deals with exemptions and the exclusion of Cabinet confidences in both the Access to Information Act and the Privacy Act. At present, both Acts are a confusing mixture of numerous exemptions: some are class- or harms-tested; some are discretionary or mandatory in nature. The Committee examined this confusing situation and has concluded that all exemptions in both Acts, with the exception of its proposed exemption dealing with Cabinet confidences, should be discretionary in nature and subject to a 'significant injury' test. This Chapter of the Report also contains a number of recommendations dealing with the narrowing of specific exemptions in both Acts.

Chapter 3 of the Report also deals with the exclusion of Cabinet confidences contained in both the Access to Information Act and the Privacy Act. Under the present legislation, Cabinet confidences are excluded from the ambit of both Acts: this means not only that there is no access to such documents, but also that a refusal of access to such documents is not reviewable by either the Commissioners or the Federal Court of Canada. The Committee received more submissions on the issue of Cabinet confidences than on any other question. The conclusion reached by the Committee is that Cabinet confidences should be subject to a class-tested, discretionary exemption. This Cabinet confidences exemption should only cover agendas, minutes of meetings and draft legislation or regulations which have been in existence for fewer than fifteen years. The Committee concluded that the remaining elements of the current provisions on Cabinet confidences would be adequately protected by other exemptions in both Acts. Because of the unique role of Cabinet in our parliamentary system of government, the Committee concluded that a refusal of access to Cabinet confidences should not be reviewable by the Commissioners but only by the Associate Chief Justice of the Federal Court.

The Committee deals with the Commissioners and the Federal Court in Chapter 4 of its Report. Under present legislative arrangements, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner do not have the power to issue binding orders. They also share premises as well as some administrative and management staff. The Committee concludes that the office of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner should be separated so that there should be no real or perceived conflict of

interest in the discharge of their respective duties. The Commissioners should continue generally to have powers of recommendation only, although the Information Commissioner should be empowered to issue binding orders in the areas of delays, fees, fee-waivers, and time extensions.

At present, the Access to Information Act and the Privacy Act provide two different standards under which the Federal Court of Canada can exercise judicial review under each Act. The Committee examined this issue and concluded that both Acts should be amended to allow the Federal Court to conduct de novo judicial review. In this way, the Federal Court of Canada could put itself in the place of the government institution and render the decision that, in its view, should have been made by the government institution.

In Chapter 5 of the Report, the Committee makes recommendations dealing with a number of particular issues under the *Privacy Act*. In the area of computer-matching, the Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to ensure that this exercise in linking personal records is conducted only when demonstrably necessary and under the continued vigilant oversight of the Privacy Commissioner. The widespread collection of Social Insurance Numbers in all sectors of society has long been a source of controversy. The Committee examined this situation and has concluded that the *Privacy Act* should be amended to restrict the collection of Social Insurance Numbers by making it unlawful to collect them without lawful authorization. The Committee examined the provision of the *Privacy Act* (section 18) which permits the establishment of exempt banks containing personal information thereby deemed to be entirely beyond access. It was concluded that the arguments in favour of retaining exempt banks were unconvincing and that these banks should be deleted entirely from the *Privacy Act*.

In other issues dealt with in this part of the Report, the Committee recommends that there be civil remedies in damages and criminal penalties for breaches of the *Privacy Act*, that the Privacy Commissioner be consulted regularly by policy-makers and law-makers, that the *Privacy Act* be amended to cover the Canadian Police Information Centre and similar collection systems for sensitive data, that the provisions of the *Privacy Act* defining 'consistent use' and 'personal information' be clarified, and that a provision on security of personal information be added to the *Privacy Act*.

The Committee deals with a number of particular issues under the Access to Information Act in Chapter 6. At present, there are no detailed criteria under which government institutions may waive fees for access to information. The Committee recommends that the Act or the Regulations be amended to set out the criteria under which fee waivers would be granted; a proposed set of such criteria is set out in the recommendation. One of the major complaints heard by the Committee was about the length of time government institutions often take in fulfilling access requests. The Committee recommends that the initial response time available to a government institution should be 20 days, rather than 30 days as at present, subject to a further 40-day extension. Under the Committee's proposal, an extension beyond the additional 40 days may only be obtained through the issuance of a certificate by the Information Commissioner.

The Committee also looked at the issue of delays at the office of the Information Commissioner. To resolve these difficulties, the Committee recommends that after 60 days a complainant be allowed to obtain a certificate showing that a complaint investigation has not been completed—this would permit the complainant to seek review of the complaint by the Federal Court, if so desired. This recommendation would also apply to investigations by the Privacy Commissioner. The Committee concludes this Chapter by recommending that the Access to Information Act be amended to permit government institutions to release records without the need for an access request when the public interest so requires and a grave environmental, health or safety hazard makes it necessary to do so.

Chapter 7 of the Report deals with a series of emerging privacy issues. On electronic surveillance, the Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to deal with it in explicit terms and that the Privacy Commissioner continue to monitor developments in this area. Similarly, the Committee makes these same recommendations in relation to drug tests and the use of the polygraph.

Unlike the situation in some countries, the federally-regulated private sector is not subject to the *Privacy Act*. Having considered this state of affairs, the Committee recommends that those portions of the *Privacy Act* dealing with fair information practises and complaints to the Privacy Commissioner be extended to the federally-regulated private sector. The emphasis would be on self-regulation by the federally-regulated private sector, with the Privacy Commissioner being empowered to review and approve implementation schemes. In practise, this means that the basic principles of the *Privacy Act* would be extended to banks, cable television operators, airlines, federally-regulated telephone companies and others.

The Committee concludes Chapter 7 by making a number of observations and recommendations in relation to the impact of information technology on individual rights, the oversight of the use of microcomputers and the regulation of transborder data flows.

The Committee briefly discusses a number of other access issues in Chapter 8 of its Report. Among these issues are the *Official Secrets Act*, the documents classification system, the oath of secrecy, 'whistle-blowing' and 'sunshine' legislation. In relation to Crown Privilege and the *Canada Evidence Act*, the Committee recommends that section 36.3 of that Act be deleted and that Cabinet confidences in that context be subject to judicial scrutiny along the lines proposed in relation to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

The final conclusions reached by the Committee in conducting its comprehensive review of the provisions and operation of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* are set out in Chapter 9. The resource, budgetary, and personnel implications of separating the Commissioners' offices and adding to the Privacy Commissioner's responsibilities are discussed in this Chapter. The Committee concludes that many of the Privacy Commissioner's new responsibilities can be fulfilled with modest resource increases, especially if these new duties are phased in over a reasonable period of time.

The Committee expresses its satisfaction with the comprehensive review process it has just completed. It recommends that the Commissioners and government institutions be heard more frequently and more regularly by Parliament in relation the both the Access to Information Act and the Privacy Act. Not only should government institutions continue to table their Annual Reports in Parliament, but the Committee also recommends that the Treasury Board Secretariat prepare Consolidated Annual Reports on both Acts to be tabled in Parliament. Finally, the Committee concludes that a further comprehensive review of the Access to Information Act and the Privacy Act be undertaken by a parliamentary committee within 4 years of the tabling of this Report in the House of Commons.

CHAPTER 1

INTRODUCTION

The entrenchment of fundamental rights and liberties in the Canadian Charter of Rights and Freedoms has been widely heralded and has had an important impact on government and the courts. Of similar significance was the enactment of the Access to Information Act and the Privacy Act by Parliament in 1982. These laws have given Canadians potential instruments with which to strengthen Canadian democracy. The Charter and the two Acts represent significant limits on bureaucracy and have provided a firm anchor to individual rights.

A unique feature of the Access to Information Act and the Privacy Act is that they both provide for a parliamentary evaluation of their provisions and operation. That examination is the subject of this Report.

Committee's Mandate and Approach to the Task

Section 75 of both the Access to Information Act and the Privacy Act provide that a Committee of Parliament shall conduct a comprehensive review of the provisions and operation of these two pieces of legislation. Both Acts require that the comprehensive review commence within three years of their proclamation, that is by July 1, 1986, and that the task be completed within one year. By Order of Reference dated November 19, 1984, the House of Commons conferred the duty of effecting this comprehensive review upon the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

Section 24(2) of the Access to Information Act required the Committee designated under section 75 of that Act to conduct the comprehensive review of its provisions and operation, that is this Committee, to review and report upon the statutory prohibitions against disclosure contained in Schedule II thereof. This review was to be completed by July 1, 1986. In its First Report, tabled in the House of Commons on June 19, 1986, the Committee recommended that section 24 and Schedule II of the Access to Information Act be repealed, but that the prohibitions already found in the Income Tax Act, the Statistics Act and the Corporations and Labour Unions Returns Act be added to the Act. (See Appendix B.)

During the Summer and Fall of 1985, the Committee formulated its approach to the comprehensive review. An exhaustive questionnaire setting out in detail the issues of concern to the Committee about each Act was developed by its staff. In early December 1985, the Committee issued a press release describing the manner in which it would be conducting the comprehensive review and the projected schedule it would be following. Nearly two hundred letters requesting written submissions as part of the review were sent out by the Committee to a large variety of government institutions, non-governmental organizations and individuals. These invitations were accompanied by questionnaires and a list of issues indicating what the Committee hoped would be addressed by submissions to it. In response to these invitations, we received in excess of eighty Briefs as well as other forms of submissions, all of which were carefully analyzed by the Committee. (See Appendix D for a list of submissions received.)

At the same time as the Committee was undertaking these early stages of its study, the Department of Justice and the Treasury Board Secretariat were also conducting an extensive examination of government institutions' experience with the Access to Information Act and the Privacy Act during the first three years of operation. Much of what was raised by the Committee in its questionnaires and list of issues was also addressed by this examination. The Committee closely monitored this internal review by government, but at an arm's-length distance. Much of the documentation generated by this internal government study of both Acts has been examined with a

critical eye by the Committee. Among the documents reviewed by the Committee were government institution submissions on exemptions, a media study, a report by a committee of government institution lawyers on legal issues, a report by officials who work with both Acts and a report on exempt banks.

The Committee held public hearings in Ottawa in May and June 1986, during which 31 government institutions, groups and individuals were heard. (See Appendix C for a list of witnesses.) The Minister of Justice, the President of the Treasury Board, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner, considered by the Committee to be the main actors within government in relation to access and privacy, appeared before us to lead off our public hearings. The Committee then heard from carefully selected government institutions, non-governmental organizations with relevant experience, users of both Acts, academics and others. They brought to the Committee their unique experiences as users and administrators of both Acts, addressing both practical problems and fundamental philosophical issues. Those who appeared before the Committee were forthright in addressing the issues of interest to us in conducting our comprehensive review of the Acts. Once the Committee had completed its public hearings, it reviewed the submissions made to it and the evidence it had received.

The Committee's approach to the comprehensive review of the Access to Information Act and the Privacy Act has been to consult widely, both formally and informally, with those who are experienced and knowledgeable in this area both inside and outside of government. We were concerned not just with what the law and regulations say, but also with how they actually function. We have examined both how government institutions have administered the Acts and how Canadians have exercised their rights under these new laws. Where we have concluded that things can be improved upon, we have, in this Report, said how this can be done in clear, precise, concrete ways.

The general principle underlying the Committee's Report is the conviction shared by all parliamentarians that Canadian democracy is strengthened by making government, its bureaucracy and its agencies accountable to the electorate and by protecting the rights of individuals against possible abuse.

The principles upon which the two Acts are based were clearly enunciated by the Honourable John Crosbie, then Minister of Justice, when he told the Committee in May, 1986:

- "— That government information should be available to the public;
- that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific;
- that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government;
- that the collection, retention and disposal of personal information, as well as its use and disclosure should be regulated in such a way so as to protect the privacy of individuals."²

A Brief History

Although both the Access to Information Act and the Privacy Act were adopted by Parliament at the same time, their historical background is not identical. In addition, although there are many similarities between both Acts, there are also some differences.

The Access to Information Act has its genesis in the late 1960's and the 1970's. During that period of time, Gerald Baldwin Q.C. and Barry Mather, former members of the House of Commons, introduced a number of private member's Bills which were the direct forerunners of the present Access to Information Act. At the same time, political scientist Donald C. Rowat of Carleton University published a number of influential articles advocating more open government and freedom of

information legislation. In June 1977, the Government tabled in Parliament a Green Paper on freedom of information which was referred for consideration to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. The Joint Committee tabled its Report on the Green Paper in June 1978.

At about the same time, the Canadian Bar Association published a research study on freedom of information, entitled "Will the Doors Stay Shut?", in August 1977, followed in March 1979, by a Model Freedom of Information Bill.⁴

Before the Liberal Government could act on the June 1978 Joint Committee Report, the May 1979 election intervened and a new Progressive Conservative Government came into power. The President of the Privy Council, the Honourable Walter Baker, introduced freedom of information legislation in the form of Bill C-15. It received second reading on December 5, 1979, but died on the Order Paper when the Government fell later that month. On July 17, 1980, the Honourable Francis Fox, Minister of Communications in the Liberal Government, introduced Bill C-43, containing both the present *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. Parliament passed Bill C-43 in June 1982, and it was proclaimed in force on July 1, 1983.

The *Privacy Act* has its immediate origins in the mid-1970's. On July 21, 1975, Bill C-72, "An Act to Extend the Present Laws in Canada that Proscribe Discrimination and that Protect the Privacy of Individuals", received first reading, but it died on the Order Paper with the end of the parliamentary session. A revised version of this legislation, Bill C-25, received first reading on November 29, 1976. This Bill, the *Canadian Human Rights Act*, was passed by Parliament and proclaimed in force on March 1, 1978.

Part IV of the Canadian Human Rights Act contained measures for privacy protection, including a code of fair information practices and the creation of a Privacy Commissioner (as a member of the Canadian Human Rights Commission). The Progressive Conservative Government which came into power in 1979 drafted a Bill revising Part IV of the Canadian Human Rights Act, but the Government fell before it could bring this legislation before Parliament.

The draft Bill did see the light of day, however, when Bill C-535 (a private member's Bill) received first reading on May 2, 1980 under the sponsorship of the Honourable Perrin Beatty, M.P.

As mentioned earlier, the present *Privacy Act* was part of Bill C-43, which was passed by Parliament and proclaimed in force on July 1, 1983.

Description of the Acts

The Committee will not attempt to give an exhaustive description of how the Acts work. This is done more thoroughly and comprehensively elsewhere in other publications. We will simply sketch here the main elements of each Act. More detailed descriptions will be given later in this Report where it is necessary to locate our analysis and recommendations within the proper context.

Under the Access to Information Act, any Canadian citizen or permanent resident may, on application and payment of the appropriate fees, have access to records under the control of government institutions. The only government institutions currently subject to the Act are those set out in a Schedule to the Act. Government institutions may refuse access to records under their control if the records sought fall within the classes of records described in a number of broad exemptions in the Act. Any records classified as cabinet confidences are not accessible under the Act.

If an applicant believes that access to a record is being unfairly denied, a complaint may be filed with the Information Commissioner. The Information Commissioner, an independent officer directly accountable to Parliament, conducts an investigation and makes a non-binding recommendation to the

government institution and the complainant. If the government institution continues to withhold the requested records, the applicant may apply to the Federal Court for a binding order.

Since there are many similarities between the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*, only the differences will be highlighted in this synopsis. In reality, the *Privacy Act* is data protection legislation. Sections 4 to 8 of the *Privacy Act* set out a code of fair information practices for government institutions. This code prescribes how personal information is to be collected and retained, when it is to be collected, and when it may be released to others or disposed of. Not only do Canadian citizens and permanent residents have access rights to their personal information under the *Privacy Act*, but they also have certain rights to seek correction of their personal information when they believe it is erroneous or incomplete.

In addition to the exemptions from access, as in the Access to Information Act, the Privacy Act currently provides that whole banks of personal information are exempt from access where all the files which they contain consist predominantly of information relating to international affairs, defence matters or police investigations. The Privacy Commissioner has powers and responsibilities similar to those of the Information Commissioner and is also empowered to audit compliance by government institutions with the provisions of the Privacy Act.

The Treasury Board Secretariat has general responsibility for co-ordination of the implementation of both Acts. The Department of Justice has general responsibility for the policy implications of the Acts. The designated head of each government institution is responsible for its compliance with both Acts. Each government institution is responsible for the designation of an Access to Information/Privacy Coordinator who has primary responsibility to receive and process access requests.

General Principles

It is provided in both Acts that their purpose is the extension of the laws of Canada — in the case of the Access to Information Act, to provide greater rights of access to records controlled by government institutions; in the case of the Privacy Act, to assure the protection of Canadians' privacy with respect to personal information about them which is held by government institutions.

Although access and privacy rights may, at first glance, appear to be contradictory, they do not often come into conflict. Access and privacy statutes are, in fact, complementary rather than contradictory. The development of access legislation is part of a widespread 'open government' movement in democratic societies. Democracies are strengthened by the ability of electorates to hold decision makers responsible for their policies and actions. Access legislation is one element of this general trend toward greater accountability.

Gerald Baldwin, Q.C., made this point when he told the House of Commons in 1977 that:

"Open government by a workable freedom of information law will have very definite advantages for this parliament and for the public of Canada. Canadians are entitled to know what the government is doing to or for them, what it is costing them, and who will receive the benefits of the proposals which are made. This parliament will then be a better place."

The Honourable Walter Baker, then President of the Privy Council, reinforced this point when he told the House of Commons on presenting Bill C-15 for Second Reading debate in November, 1979:

"If this Parliament is to function, if groups in society are to function, if the people of the country are to judge in a knowledgeable way what their government is doing, then some of the tools of power must be shared with the people, and that is the purpose of freedom of information legislation."

Privacy legislation, and more specifically data protection legislation, enables individuals to have some control over what is done with the personal information they provide to government in exchange

for benefits of some kind. This type of measure, with its attendant rights and safeguards, protects individuals by ensuring that they are not subjected to uncontrolled and unaccountable bureaucratic whim.

The 1980 Report of the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy (the Williams Commission) made the following observation:

"The essence of the informational privacy problem is the loss by individuals of control over the use and dissemination of information concerning their personal lives. The informational privacy value is depreciated when individuals are required to disclose information to another person or institution, and by a loss of control over subsequent uses made of that information. A privacy protection policy intended to preserve informational privacy would therefore attempt to restrict personal data-gathering activity to that which appears to be necessary to meet legitimate social objectives and would attempt to maximize the control that individuals are able to exert over subsequent use and dissemination of information surrendered to institutional record keepers."

Turning the lofty goals of open government and privacy protection into a reality is not easy; it also costs money. The Treasury Board has estimated the annual cost of implementing the Acts to be over \$8.4 million.8 However, these figures must be placed in context. How much does the Government of Canada spend in communicating the information of its choice to the people of Canada? The Treasury Board has indicated to the Committee that in 1984-85 there were 1,330 professional information services officers on the government payroll whose primary function involved communications. The total salary cost was \$49.6 million. Advertising, printing, publishing, and so forth involved an actual expenditure in 1984-85 of \$289 million. These figures do not include communications expenditures by regional offices of the Government of Canada.9

Considering the importance attached by Canadians to open government and the protection of privacy, 10 the cost of implementing the Access to Information Act and the Privacy Act has not been excessive. This point is reinforced when the costs incurred in administering both Acts is compared with what the Government spends in communicating information of its choice. In addition, experience in other jurisdictions with freedom of information legislation has demonstrated that requests for information sometimes unearth inappropriate spending practices which, when changed, save the taxpayers millions of dollars. Both Acts have had a salutary effect on government record-keeping, leading to greater efficiency and consequent reductions in public expenditures.

The Honourable John Crosbie set out the Government's commitment to effective Access and Privacy legislation when he told the Committee that:

"Access to Information and Privacy legislation is an area of compelling significance in a free and democratic society such as ours and the government is firmly committed to the basic principles that are the underpinnings of our laws."

The Committee takes the spirit of both Acts—that they extend rights—as its point of departure. We have reviewed the provisions and operation of both Acts with a view to evaluating what has been achieved in the first three years of their operation. Our review has also enabled us to identify a number of emerging and parallel issues which are now beyond the scope of the Acts in their present form but which must be addressed. (See Appendix A for our recommendations.) Other issues concerning technical matters of lesser importance and apparent conflicts between the English and French versions of particular provisions of both Acts are not dealt with in this Report.

END NOTES

- S.C. 1980-83, c. 111, Schedules I and II.
- ² Statement by the Honourable John C. Crosbie, Minister of Justice and Attorney General of Canada, to the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General, May 8, 1986, p. 1.
- ³ T.M. Rankin, Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut? Canadian Bar Association, Ottawa, August 1977.
- ⁴ Canadian Bar Association, Freedom of Information in Canada: A Model Bill, Canadian Bar Association, Ottawa, March 1979.
- ⁵ Canada, House of Commons, Debates, December 16, 1977, p. 1954.
- ⁶ Canada, House of Commons, Debates, November 29, 1979, p. 1858.
- ⁷ Ontario, Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Report, *Public Government for Private People*, Queen's Printer of Ontario, Toronto, 1980, Vol. 3, p. 667.
- ⁸ Treasury Board of Canada, Report to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs on the Access to Information Act and the Privacy Act, March 1986, at pp.3 & 6.
- ⁹ Letter to Blaine Thacker, M.P., Chairman of the Standing Committee on Justice and Solicitor General from Pierre Gravelle, Associate Secretary of the Treasury Board, August 26, 1986.
- Royal Bank of Canada, *Privacy Study*, Royal Bank of Canada, Public Affairs Department, Montreal, August 1984, Tables 1 and 3, pp.1-4; See also: Neil J. Vidmar, *Privacy and Two-Way Cable Television: A Study of Canadian Public Opinion*, Ontario Ministry of Transportation and Communications, Downsview, Ontario, May 1983, pp. 15-16, 27, 37, 43, and Table 4; and David H. Flaherty, *Protecting Privacy in Two-Way Electronic Services*, Knowledge Industry Publications Inc., White Plains, New York, 1985, pp. 6-7.
- 11 Statement by the Honourable John C. Crosbie, Op. Cit. p.1.

Creating a Public Education Mandate

Are Canadians aware of their rights under the Access to Information Act and the Privacy Act? The volume of requests under the Access to Information Act has been much lower than anticipated. There have been in the order of 2,500 requests for information per year under the Act. In her 1986 Special Report to the Committee, the Information Commissioner stated:

Most people remain unaware of the Act. Many users, as well as those providing services under the Act, do not understand the purpose of the legislation, the need for access rights to be balanced with respect for privacy and the needs of third parties and the government....I have advocated and strongly urge Parliament to recognize the need for public education on access to information and to provide the resources to carry it out.¹

The Committee has concluded that the people of Canada remain largely unaware of their rights under the Access to Information Act.

Government efforts to publicize the access and privacy legislation have been modest, especially when compared with expenditures on publicizing such initiatives as the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Human Rights Act, and the Official Languages Act. The Information Commissioner has expressed some uncertainty as to the authority of her office to advocate the use of the Act. The Committee notes that other Acts of Parliament, which provide various office holders with analogous functions, contain explicit powers in this regard. For example, the Canadian Human Rights Act specifically provides that the Canadian Human Rights Commission "shall develop and conduct information programs to foster public understanding of this Act and of the role and activities of the Commissioner thereunder and to foster public recognition of the principles described in section 2."

The Committee heard evidence to the effect that the Canadian public is also not adequately informed of the rights afforded to it under the *Privacy Act*. Some of the specific investigations undertaken by the Privacy Commissioner further suggest that federal public servants are also not adequately aware of the rules in sections 4 to 8 of the *Privacy Act* concerning the collection and use of personal information. Members of the Committee again contrasted the lack of funds made available to publicize the *Privacy Act* with the large-scale public relations campaigns undertaken on behalf of certain other federal initiatives.

A related problem is the lack of a specific mandate for public education in the *Privacy Act*. The lack of a statutory mandate may explain why the Treasury Board has done relatively little to publicize the Access and Privacy legislation, after an initial flurry of activity at the time of implementation in July, 1983.

Recommendations:

2.1 The Committee recommends that, for purposes of clarification, the Access to Information Act and the Privacy Act mandate that the Treasury Board, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner foster public understanding of the Access to Information Act and the Privacy Act and of the principles described in section 2 of each Act. Such education should be directed towards both the general public and the personnel of government institutions. The appropriate provision in the statutes should follow the model of section 22 of the Canadian Human Rights Act.

2.2 The Committee further recommends that the Treasury Board undertake a public education campaign in conjunction with the proclamation of any amendments to the Access to Information Act and the Privacy Act and also consider printing notices about individual rights under both the Access to Information Act and the Privacy Act to be included in standard government mailings.

Coverage of Federal Government Institutions, Administrative Tribunals and Parliament

At present, the Access to Information Act and the Privacy Act apply only to those "government institutions" listed in a Schedule to the legislation. Departments and Ministries of State are listed, as are certain other government agencies. As a result, it is difficult for applicants without an up-to-date copy of the Schedules to know precisely what parts of the Government of Canada are subject to the legislation. This is a cumbersome drafting device causing continuing work and frustration for both the Treasury Board and the Department of Justice. The need to amend the Schedules on a regular basis to reflect changes in government organization is an unproductive and wasteful activity. The Committee prefers to design a system in which all government institutions are covered by the respective statutes.³

Neither Act contains a general definition of "government institution"; as a result, the two Acts do not apply automatically to newly-created institutions. Whenever a new agency is created, it must be added to the Acts by regulation. Sometimes an agency will be forgotten.

What government institutions are currently excluded from the ambit of the Access to Information Act and Privacy Act? The Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy (the Williams Commission) recommended in its 1980 Report that freedom of information legislation in that province should apply "to those public institutions normally perceived by the public to be part of the institutional machinery of the ... government." But in a modern state like Canada, what does the term "government" include? In addition to departments, agencies, commissions and Crown corporations, should the Acts also apply to agricultural marketing boards, the House of Commons, the Senate, the Library of Parliament, and the offices which are directly accountable to Parliament, such as the Chief Electoral Officer, the Official Languages Commissioner, the Auditor-General, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner?

The Committee agrees with the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy that freedom of information and privacy legislation should apply to those public institutions normally perceived by the public to be part of the institutional machinery of government.⁴ It has concluded that two alternative criteria should be employed to identify the institutions of the federal government which should be subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (Crown corporations are covered in a separate recommendation.)

The Committee recognizes that certain institutions that are perceived by the public to be part of the federal government are in fact joint ventures with provincial governments. Examples include the Canadian Egg Marketing Agency, the Canadian Dairy Marketing Agency, and the Canadian Broiler Chicken Marketing Agency. The Committee is aware that extending coverage of the Access to Information Act and the Privacy Act to such organizations may require consultation with the provinces but believes that the public interest will be best served by the successful conclusion of such negotiations in order to ensure coverage by the Privacy Act.

The Committee believes that the *Privacy Act* should extend to all federal courts and administrative tribunals, since officers and employees of such institutions should enjoy the same rights to protect their privacy as are enjoyed by other federal officers and employees. However, the

Committee agrees with the approach taken in most other jurisdictions and would not extend the Access to Information Act to cover the judicial branch of government. Accordingly, the Federal Court, the Supreme Court of Canada, and the Tax Court of Canada should continue to be excluded from the ambit of the Access to Information Act.

The coverage of the personal offices of Members of the House of Commons and Senators presents several special problems. Since the relationship between such elected and appointed officials and the electorate is sometimes described as akin to solicitor-client privilege, and parliamentary privilege is involved, the Committee suggests their continued exclusion from the scope of the Access to Information Act.

The *Privacy Act* presents a different issue, since it is arguable that employees of Members of the House of Commons and Senators should have the same rights of access to data collected about them as other government employees. On balance, the Committee concludes that it would be preferable to include these offices, for such specific purposes, within the coverage of the *Privacy Act*, just as they are already subject to the *Canadian Human Rights Act*.

Recommendations:

- 2.3 The Committee recommends that all federal government institutions be covered by the Access to Information Act and the Privacy Act, unless Parliament chooses to exclude an entity in explicit terms. Thus the Committee recommends the repeal of Schedule I to the Access to Information Act and the Schedule to the Privacy Act. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control.
- 2.4 The Committee recommends that the Access to Information Act cover all federal government institutions, including all administrative tribunals, the Senate, the House of Commons (but excluding the offices of Senators and Members of the House of Commons), the Library of Parliament, and such offices directly accountable to Parliament as the Auditor General, the Official Languages Commissioner, the Chief Electoral Officer and the Office of the Information and Privacy Commissioners. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control.
- 2.5 The Committee recommends that the *Privacy Act* cover all federal government institutions, the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada, all administrative tribunals, the Senate, the House of Commons (including the employees only of Senators and Members of the House of Commons), the Library of Parliament, and such offices directly accountable to Parliament as the Office of the Information and Privacy Commmissioners. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control.

Coverage of Crown Corporations

Federal Crown corporations of a commercial nature are excluded from both Acts. Such corporations are owned or financially controlled by the Government of Canada. They are involved in

transportation, energy, communications and other fields. Often the Government's choice to establish a Crown corporation, as opposed to a more traditional government department or agency, represents purely a choice among different instruments of public policy. To subject most Crown corporations to the Acts, as the Committee recommends, would enhance their accountability to the Canadian public. Their legitimate secrets would be adequately protected under the various exemptions set out in the Access to Information Act, particularly sections 18 and 20, which deal with the matters affecting the economic interests of Canada and confidential business information.

Since its passage in 1969, Crown corporations have been subject to the *Official Languages Act*. When the *Financial Administration Act* was amended in 1984, it had the effect of bringing federally incorporated, wholly-owned subsidiaries of Crown corporations under that law.⁵

Following the format of the Treasury Board's Annual Report to Parliament on Crown corporations under the *Financial Administration Act*, the Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* cover all 53 parent crown corporations and their 127 whollyowned subsidiaries; the majority of these are owned by CNR and Petro-Canada. As of July 31, 1986, they employed 187,000 people and had total assets of \$55 billion.⁶

The Committee deems it impractical at this stage to extend the coverage of the Access to Information Act and the Privacy Act to certain other Crown corporations. Those not to be covered include 140 subsidiaries of Crown corporations which are not wholly-owned as well as 26 "joint and mixed enterprises" which have share capital owned jointly with other governments and/or other organizations (e.g. Telesat Canada). Finally, there are other entities without share capital for which the Government of Canada, either directly or through a Crown corporation, has a right to appoint one or more members of the Board of Directors or similar governing body (e.g., the various Harbour Commissions, Hockey Canada Inc., and the Vanier Institute of the Family).

The Committee is of the general view that all wholly-owned Crown corporations and their wholly-owned subsidiaries should be covered by the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. As the Privacy Commissioner stated to the Committee, "The first—and easy—step in extending the coverage of the *Privacy Act* should be to bring in these Crown corporations which had been allowed to claim exemption on the grounds of competitive disadvantage. Indeed, collective agreements in some Crown corporations not covered by the Privacy Act already give employees access to their own personal information. Such agreements or not, government institutions, because they are government, should set the highest standards of privacy protection.... Why should Canada Post be covered by the Privacy Act and not, say, the CNR? Why National Film Board and not the CBC?" This view was supported in testimony before the Committee from the Canadian Bar Association, *La Ligue des droits et libertés*, the Social Science Federation of Canada, and the Canadian Rights and Liberties Federation. 10

In March, 1986, the Government of Ontario expanded the scope of Bill 34, an Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, to cover all Crown corporations, including the Liquor Control Board of Ontario, Ontario Hydro and the Ontario Lottery Corporation.¹¹ The Bill currently contemplates doing this by designating such organizations as "institutions" in the proposed regulations under the Act.¹²

A definition of Crown corporations should be developed for purposes of the Access to Information Act and Privacy Act. In principle, the Committee wants to include corporations in which the government has a de facto controlling interest and which provide goods or services to the public on a commercial or quasi-commercial basis.¹³

The Canadian Broadcasting Corporation argued in a Brief to the Committee that the application of the Access to Information Act and Privacy Act to the CBC would stifle the dissemination of information—which is its central mandate—for several reasons. It claimed that sources of information would dry up and applications would be made under the Acts in an effort to prevent the broadcasting of information. Several other similar claims were advanced. Although the Committee does not accept

the CBC's position entirely in this regard, it agrees that the wholesale application of the Acts to the CBC might impair its newsgathering function. It notes that the Australian Freedom of Information Act does not apply to the Australian Broadcasting Corporation in relation to program material. In other respects, however, this Crown corporation is subject to the Australian legislation. Such a compromise would appear appropriate in the Canadian setting as well.

Recommendations:

- 2.6 The Committee recommends that the Access to Information Act and the Privacy Act be extended to cover those Crown corporations and wholly-owned subsidiaries as are listed in the Treasury Board's Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada. For this purpose, the Committee recommends that the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to include such a definition of "Crown corporation".
- 2.7 The Committee further recommends that if the Government of Canada controls a public institution by means of a power of appointment over the majority of the members of the agency's governing body or committee, then both the Access to Information Act and the Privacy Act should apply to such an institution.
- 2.8 The Committee recommends that, with respect to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), the Access to Information Act not apply in relation to program material; otherwise, the Corporation should be fully subject to both the Access to Information Act and the Privacy Act.

The Status of Applicants

Who should be able to use the Access to Information Act and the Privacy Act? Presently the right of access under both Acts is available only to individuals who are either Canadian citizens or permanent residents within the meaning of the Immigration Act, 1976. Both Acts contemplate a possible extension by the Governor in Council to include other persons. No such extension has been granted to date under the Access to Information Act. In 1983, the right of access to personal information under the Privacy Act was extended to all inmates incarcerated in Canadian prisons.

It seems unnecessary and undesirable to limit the Access and Privacy legislation in this fashion. Organizations outside Canada can easily obtain the services of a qualified individual in Canada to apply on their behalf. The Committee notes than under the U.S. Freedom of Information Act the right of access to government records is available to any person without restriction. We are of the view that creating reciprocal rights of access in Canada would be appropriate at this time, particularly in light of the major bilateral initiatives currently underway between the Governments of Canada and the United States.

In addition, corporations, trade unions and other organizations are not allowed to use the *Access* to *Information Act* as it is presently drafted. As a result, individuals are now required to apply on behalf of these legal entities. It seems unnecessary for this rather technical limitation to continue. There appears to be no good reason, for example, why a corporation or trade union seeking government records should have to call upon an agent in order to invoke the statutory right of access under the Access legislation.

Most data protection laws do not restrict the right of access solely to citizens or residents of the country in question. Such legislation simply grants the right of access to "persons", "individuals", or "data subjects" without any further restriction. This is true for Quebec's 1982 Act, Ontario's Bill 34, the German Federal Data Protection Act of 1977, the United Kingdom's Data Protection Act of 1984, the French Data Protection Law of 1978, and the Swedish Data Act of 1982.¹⁴

At the first U.S. *Privacy Act* oversight hearings in 1983, both the Office of the United States Trade Representatives and the Department of State indicated that they favoured granting access rights to foreigners under both laws "in line with foreign data protection laws." However, at present, foreigners do not have the right of access and the right to correct files.

The Privacy Commissioner has recommended to the Committee that "privacy rights should be extended to all persons in Canada, not limited to Canadian citizens and permanent residents." His recommendation would apply to any person applying from within the boundaries of Canada. The Committee's view is that such access rights should be available to anyone about whom the federal government has collected personal information, since, as the Commissioner has argued, "persons with non-resident status are often affected profoundly by administrative decisions of federal government institutions."

Recommendations:

- 2.9 The Committee recommends that any natural or legal person be eligible to apply for access to records under the *Access to Information Act*. The location of the applicant should no longer be relevant. Corporations, non-profit associations, employee associations, and labour unions should also be able to avail themselves of this legislation.
- 2.10 The Committee further recommends that section 12(1) of the *Privacy Act* be amended so that access and correction rights for their own personal information are available to all individuals, regardless of citizenship or residence.

Access Tools

Under section 5 of the Access to Information Act and section 11 of the Privacy Act, the Treasury Board is responsible for producing guides for users entitled the Access Register and the Personal Information Index. They are updated by a Bulletin, published twice a year.

The Committee heard from many witnesses who testified that although the Access Register had been improved, it remains vague and difficult to understand. For example, the Consumers' Association of Canada termed the Register "useless" and indicated that "the description of records in the Register reveals little information." The Department of Communications also noted in its Brief that "the Access Register is still a very broad description and not too helpful in locating the precise documents desired. It is our practice to phone [users] for further specifications." In addition, the Index to the Register remains unclear in several places.

The President of the Treasury Board has indicated the production of the Access Register and the Personal Information Index involves a direct cost of \$0.5 million annually for publication and distribution, and several times this cost in the staff time required within government institutions to inventory and describe their record holdings. He further testified that only a small proportion of access requests even made reference to the Access Register.

The Ministerial Task Force on Program Review (the Nielsen Task Force) suggested that consideration be given to an omnibus publication which would combine the Access Register with such other government publications as the Organization of the Government of Canada and the Index of Programs and Services. There is much merit in this suggestion. An omnibus publication of this sort could provide potential users with more detail, so that access requests might identify the specific record sought more effectively.

Since the Access Register and the Personal Information Index are already produced from a computerized inventory of information, it should be possible to extract portions in the form of a customized directory, which would be of assistance to specific user groups. For example, applicants

concerned with Indian, Inuit, or Métis issues would benefit from the production of a concise directory which lists only those classes of records kept in the Department of Indian and Northern Affairs and perhaps in one or two other institutions, such as the Departments of National Health and Welfare and Regional Industrial Expansion. For this category of applicant, it may be unnecessary to produce the entire Access Register and Personal Information Index. Environmental associations, consumer groups, and veterans' organizations may have relatively limited requirements, which could be amply served by a more concise index to government record holdings. Similarly, inmates of correctional institutions ordinarily would not need to have the entire Personal Information Index in order to look up the information banks pertaining to them.

Since both the Access Register and the Personal Information Index are produced from an automated data base, it would be appropriate and helpful for the Treasury Board to allow users to have access to the data in them on an on-line basis and/or through their sale in digital form for use on computers.

Recommendations:

- 2.11 The Committee recommends that the Access Register be combined with such other government publications as the Index of Programs and Services and the Organization of the Government of Canada.
- 2.12 The Committee further recommends that this omnibus access tool and the *Personal Information Index* be made available by the Treasury Board and individual government institutions on an on-line basis and/or through their sale in digital form for use on computers.
- 2.13 The Committee further recommends that the Treasury Board and individual government institutions make available segments of these various user guides on a customized basis to suit the needs of particular user groups.

The Responsibilities of Access and Privacy Coordinators

The heads of government institutions are ultimately responsible for the implementation of the Access to Information Act and the Privacy Act. In practice, government institutions have Access and Privacy Coordinators on either a full- or part-time basis, whose primary responsibility tends to be the handling of requests for access to government records and personal information. On occasion, the Coordinators perceive a conflict between their responsibilities under this legislation and their career prospects in the government institution employing them. There is thus a problem of how best to protect their careers and to provide them with some measure of independence and effective training. The Committee believes that the offices of Coordinators must become the primary agents for promoting effective implementation of the Access to Information Act and the Privacy Act within each government institution.

The Privacy Commissioner has encapsulated the difficult roles of the Coordinators, whom he describes as the "privacy professionals":

Theirs is a difficult role. They have divided loyalties, pulled on the one side to their own department where their careers are at stake, on the other to the Privacy Act and to fair information practices. Sometimes the two roles are difficult to reconcile, and that, of course, is inevitable.

Not inevitable is the lack of support given to some privacy co-ordinators by their superiors. Some co-ordinators are even reluctant to press their concerns with departmental lawyers lest they be considered disloyal. Nor, as a group, do they seem influential as the privacy consciences of their departments. Many of them are not in the mainstream of their organization. The position of co-ordinator is not yet generally seen as desirable for career progress.²⁰

His comments apply with equal force to Coordinators in the discharge of their responsibilities under the Access to Information Act.

An alternative model for more effective administration of the Acts within government institutions deserves consideration. In 1975, the U.S. Department of Defense set up a Defense Privacy Board, headed by the Deputy Assistant Secretary of Defense for Administration, and a Defense Privacy Office, comprised of three professional staff and a secretary. The director of the latter office is the Executive Secretary of the Defense Privacy Board. These persons and groups are responsible for the interpretation and implementation of the U.S. *Privacy Act* of 1974 in the Department of Defense. It is unfortunate that no Canadian federal institution has set up a comparable office designed to ensure the effective implementation of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

The current training of Access and Privacy Coordinators appears to be deficient in the sense that no regular government-wide program exists, except for the admirable *ad hoc*, cooperative efforts of the Administrative Policy Branch of Treasury Board and the Office of the Information and Privacy Commissioners. The latter involves six to eight courses a year for senior managers at a training centre during which actual cases are considered. The Treasury Board also carries out *ad hoc* training for government institutions which have a significant case load.

The Committee urges the Treasury Board to organize standard, formal training for new Access and Privacy Coordinators, perhaps using automated training modules, audiovisuals, and films. The U.S. Office of Management and Budget, which has statutory responsibilities comparable to the Treasury Board, places the burden for such training on the Office of Personnel Management (formerly the Civil Service Commission).²¹ The Treasury Board might choose to enter into arrangements for such training tasks with the Public Service Commission of Canada. The Board could structure the training programs on the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, preferably as a standard part of departmental training in most instances, and then arrange for the Public Service Commission to offer the courses on a cost recovery basis.

Another relevant United States model exists in the area of training programs. In 1981-82 the U.S. Defense Department, through its Defense Privacy Office, and in cooperation with the Department of Health and Human Services, created its own training program on the *Privacy Act* for managers, who were taught initially by Privacy Office staff.²² The goal should be to train local managers to offer training programs themselves.

Canadian government institutions should be encouraged to cooperate with each other for training purposes. The Royal Canadian Mounted Police and Revenue Canada, Taxation are candidates for leadership roles in this regard, since they are known to have created effective training programs for internal use. Revenue Canada, Taxation conducts training courses and refresher training sessions for its own staff concerning the Access to Information Act and the Privacy Act. These sessions employ case studies drawn from actual taxpayer files. Revenue Canada is currently planning to distribute a pamphlet in question and answer form on both Acts to all employees. In 1985, its Access to Information and Privacy Division conducted Executive Briefing Seminars in seven cities across Canada at the request of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The Committee applauds the initiative that Access and Privacy Coordinators themselves have taken in recent months in organizing a Federal Access and Privacy Association as a Canadian counterpart to the American Society of Access Professionals (ASAP), which offers training and education to U.S. federal government employees on both the *Privacy Act* and the *Freedom of Information Act*.

As a result of the Committee's hearings, the Treasury Board in 1986 conducted a survey of the roles and job satisfaction of Access and Privacy Coordinators in order to better understand their current problems. This involved a free-form discussion with fifteen Coordinators and staff advisors and the preparation of a Report by the Treasury Board.²³

This Treasury Board Report confirmed a number of the Committee's concerns. All Coordinators "agreed that the coordination role needed strong senior management support through direct access to the deputy minister or a senior assistant deputy minister." This could be accomplished either by attaching the Access to Information and Privacy (ATIP) office to, or having it report through, that of the deputy minister or assistant deputy minister, or by designating a senior official with direct access to those officials as Coordinator. Coordinators felt a need for continuing senior management involvement and support to ensure that program managers effectively responded to ATIP demands. They also needed direct access to senior program officials to expedite requests and ensure sensitivity to ATIP legal and policy requirements. In addition, the accountability of senior program officials for direction on the handling of ATIP requests needed to be established.

The 1986 Treasury Board Report also noted the Coordinators' belief that the Treasury Board should update its requirement statement concerning the role of Coordinators, especially in such areas as information collection policy, information inventories, privacy protection, and security issues. The Coordinators were also concerned that senior management in government institutions did not fully appreciate the expanding scope of the ATIP Coordination role:

In general, coordinators felt that there is a need for senior government officials to come to grips with the reality of Access and Privacy legislation, and to recognize that this represents a fundamental change in the conduct of public affairs affecting all stages in the treatment of government information, from creation to disposal, with implications well beyond the administrative processing of requests.²⁴

The Treasury Board Report also addressed issues concerning the level, classification of staff, and training of administrative support staff in ATIP units. Finally, some Coordinators wanted the Treasury Board and the Department of Justice to become more active in central coordination and policy leadership on issues with government-wide implications.

The Committee makes the following recommendations to secure and enhance the critically-important roles of Access and Privacy Coordinators.

Recommendations:

- 2.14 The Committee recommends that the status and role of Access and Privacy Coordinators be given explicit recognition in section 73 of the Access to Information Act and section 73 of the Privacy Act, since they are the prime movers for implementation of the legislation within government institutions.
- 2.15 The Committee recommends, in light of the Treasury Board's 1986 consultation with Access and Privacy Coordinators, that the Treasury Board directly address the problem of ensuring that Coordinators, who should be senior level officials wherever possible, have direct reporting and working relationships with senior management and senior program officials of government institutions in order to ensure necessary support for, and understanding of, their complicated, demanding, and expanding tasks in information management. The Treasury Board should also update its requirement statement concerning the role of Coordinators, especially in such areas as information collection policy, information inventories, privacy protection, and security issues.
- 2.16 The Committee recommends that the Treasury Board organize standard, formal training for Access and Privacy Coordinators, perhaps using automated training modules, audiovisuals, and films.
- 2.17 The Committee further recommends that the Treasury Board and the Department of Justice become more active in central coordination and policy leadership on issues with government-wide implications for Access and Privacy legislation.

END NOTES

- Information Commissioner, Special Report, (Ottawa, 1985), p. 3.
- ² Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, s. 22(1)(a).
- Based on the current schedules, this would and should include administrators, administrations, advisory boards, agencies, archives, authorities, [federal] boards of trustees, bodies, bureaus, centres, commissions, councils, crown corporations, departments, directorates, institutes, libraries, ministries of state, mints, museums, offices, police, research centres, research councils, review boards, secretariats, services, statistical agencies, and tribunals, or such-like bodies.
- ⁴ This was done in the Public Sector Compensation Restraint Act, S.C. 1980-83, c. 122.
- President of the Treasury Board, Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada, Public Accounts of Canada, 1986, III (Ottawa, 1986), iii.
- ⁶ Ibid., III, iii. Statistics Canada reported that government-owned companies employed 208,134 persons in September 1986 (The Globe and Mail, Jan. 2, 1987).
- ⁷ Ibid., III, 370.
- Some examples of Crown corporations already covered in the Schedule to the *Privacy Act* (and the *Access to Information Act*) are the following: the Bank of Canada, Canada Deposit Insurance Corporation, Canada Mortgage and Housing Corporation, Canada Ports Corporation, Canada Post Corporation, Export Development Corporation, Farm Credit Corporation, Federal Business Commission, National Film Board, Northern Canada Power Commission, Royal Canadian Mint, the St. Lawrence Seaway Authority, and Uranium Canada Ltd.

The following Crown corporations are not currently covered by the *Privacy Act*: Air Canada, Atomic Energy of Canada Ltd., Canada Harbour Place Corporation, Canada Lands Company Ltd., Canada Museums Construction Corporation Inc., Canadian Broadcasting Corp., Canadian National Railway Company, Canadian National (West Indies) Steamships Ltd., Canadian Sports Pool Corporation, Cape Breton Development Corporation, Halifax Port Corporation, Harbourfront Corporation, Loto Canada Inc., Mingan Associates, Ltd., Montreal Port Corporation, Petro Canada, Port of Quebec Corporation, Prince Rupert Port Corporation, St. Anthony Fisheries Ltd., Societa a responsibilita limitate Immobiliare San Sebastiano, Vancouver Port Corporation, and VIA Rail Canada Inc. Thus the *Privacy Act* would be extended to 27 of the 57 Crown corporations on the Treasury Board list. (President of the Treasury Board, *Annual Report to Parliament on Crown Corporation and Other Corporate Interests of Canada*, III, vii-viii.)

- Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86 (Ottawa, 1986), pp. 10-11; Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, Issue No. 11 (May 13, 1986): 9, 31. (Hereafter cited as Hearings)
- ¹⁰ Hearings, 13:35, 20:20, 22:18, 28:8.
- 11 The Globe and Mail, March 26, 1986, p. 1.
- Ontario's Bill 34, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, defines "institution" in section 2 as "any agency, board, commission, corporation or other body designated as an institution in the regulations."
- ¹¹ See: President of the Treasury Board, Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada, III, 13.
- ¹⁴ See: Quebec, An Act respecting Access to documents held by public bodies and the Protection of personal information, R.S.Q., c. A-2.1, article 83; Ontario, Bill 34, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, 1986, section 43; West German Act on Protection against the Misuse of Personal Data in Data Processing of January 27, 1977, s. 4, French Act 78-17 of January 6, 1978 on Informatics, Data Banks, and Freedoms, c. 5; Data Protection Act 1984, c. 35, s. 21 (U.K.); Sweden, Data Act, 1982, ss. 22-23.
- ¹⁵ Oversight of the Privacy Act of 1974, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, 98th Congress, June 7 and 8, 1983 (Washington, D.C., 1983), p. 600.
- ¹⁶ Hearings, Issue No. 11 (May 13, 1986): 9; Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 24.
- ¹⁷ Brief of the Consumers Association of Canada, pp. 5-6.
- ¹⁸ Brief of the Department of Communications, p. 3.
- ¹⁹ See Canada, Organization of the Government of Canada 1980 (Ottawa, 1980), and Canada, Index to Federal Programs and Services 1986, (7th ed., Ottawa, 1986).

- ²⁰ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 25.
- ²¹ Circular A-130, Federal Register, Vol. 50, No. 247 (Dec. 24, 1985), 52739.
- ²² Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Management in Government Programs, Hearings before the Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 97th Congress, 2nd Session, 15-16 December 1982 (Washington, DC: Government Printing Office, 1983), pp. 149-51.
- ²³ Treasury Board, Review of Access to Information and Privacy Coordination in Government Institutions, (1986), submitted to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.
- 24 Ibid.



EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO

Perhaps the most crucial part of any access to information or data protection statute is the series of exceptions to the rule of openness or privacy protection which it contains. A series of exemptions protects a variety of interests, both governmental and non-governmental. If either a record or personal information—or part thereof—comes within a specific exemption, then the government will be justified—or in some cases required—to refuse disclosure of all or part of the information sought. The government institution, however, must cite the statutory ground in the Access to Information Act or Privacy Act upon which the exemption is based or would be based if the record existed. At present, the department or agency is not required to confirm whether a particular record or specific personal information actually exists, since disclosure of its existence or non-existence may be the exact thing that needs to be withheld. Each government institution must "sever" exempted portions of records and provide access to the rest—solely, however, under the Access to Information Act.

Exemptions are very difficult to draft; however, the precise terms used in the statute are crucial in determining how open the government must be. The Department of Justice has clearly set out the drafting issue:

The exemptions are based on either an "injury test" or "class test." Some exemptions are discretionary, while others are mandatory. Exemptions which incorporate an "injury test" take into consideration whether the disclosure of certain information could reasonably be expected to be injurious to a specified interest. Information relating to activities essential to the national interest, the security of persons or their commercial affairs are examples. "Class exemptions" refer to a situation in which a category of records is exemptable because it is deemed that an injury could reasonably be expected to arise if they were disclosed. An example of this is information obtained in confidence from the government of a province or an institution thereof.

Discretionary exemptions allow the head of a government institution to decide whether the exemption needs to be invoked. Mandatory exemptions provide no discretion to the head of the government institution, and must be invoked.

... The confidences of the Queen's Privy Council for Canada [in practical terms, the Cabinet] that have been in existence less than twenty years are excluded from the provisions of the Act by virtue of section 69. Unlike the decision to apply an exemption, the decision to exclude records, pursuant to section 69 is not subject to review by the Information Commissioner or the Federal Court, and neither the Information Commissioner nor the Federal Court has the authority to examine such documents.

The Information Commissioner has reported that some records are being withheld under mandatory exemptions where no harm would arise from their release.² In an important court decision,³ Associate Chief Justice Jerome was called upon to consider the application of a discretionary exemption in the *Access to Information Act*. The court held that once it determined that a record came within the class of records referred to in this particular discretionary exemption [sec. 21(1)], the right of the applicant to disclosure is subject to the discretion of the government institution. Moreover, the court decided that in such circumstances, it will not review the exercise of discretion by the government institution, once it had determined that the record indeed falls within the exempt class of records. It was irrelevant that the Information Commissioner in that case had reviewed the record and was arguing for its disclosure—presumably trying to persuade the government institution that no injury would result from its release.

The Committee is very concerned about a situation in which harmless records are being withheld under statutes designed to promote disclosure. It is likewise concerned about the existence of mandatory exemptions in the two Acts, under which government officials "shall" maintain secrecy—even though no discernible injury might result from the disclosure of particular records. Accordingly,

major revisions in the drafting of the exemptions are considered vital to the credibility of this legislation. All exemptions should be discretionary in nature. They should also generally contain an "injury test", so that the government institution is required to demonstrate in each case the kind of harm that could reasonably be expected to occur as a result of disclosure.

Finally, as a general rule, each exemption should stipulate that the degree of injury resulting from disclosure must be "significant": accordingly, each exemption should be drafted so that the head of a government institution "may" withhold records or personal information "the disclosure of which could reasonably be expected to be *significantly* injurious" to a stated interest. When balancing competing interests, therefore, the Commissioners and the Federal Court should lean in favour of disclosure unless they are convinced that significant injury would result.

Recommendation:

3.1 The Committee recommends that subject to the following specific proposals, each exemption contained in the Access to Information Act and Privacy Act be redrafted so as to contain an injury test and to be discretionary in nature. Only the exemption in respect of Cabinet records (which is proposed later in this Report) should be relieved of the statutory onus of demonstrating that significant injury to a stated interest would result from disclosure. Otherwise, the government institution may withhold records or personal information only "if disclosure could reasonably by expected to be significantly injurious" to a stated interest.

A. Specific Exemptions

Information Obtained in Confidence From Other Governments

Section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act at present contain a mandatory class exemption for records and personal information that were "obtained in confidence" from other governments. The need for this exemption is indisputable. It should not be possible to apply to the federal government for and obtain access to personal information and records in its possession which were provided in confidence by other governments. The applicant should, in principle, seek records and personal information from these other jurisdictions by applying to them directly. Thus, records provided to the federal government by the Government of New Brunswick, for example, should be sought from New Brunswick under its Right to Information Act. Not all provinces, however, have access to information legislation.

Section 19(1)(c) of the *Privacy Act* bars individuals from obtaining access to personal information obtained in confidence from "the government of a province or an institution thereof." Testimony before the Committee indicates that this subsection has created problems, since certain provinces have asked the federal government to treat all information it receives from them as confidential. As the Privacy Commissioner stated to this Committee:

What is not defensible are the blanket claims of confidentiality which have been claimed by some provinces for all information they pass on to the federal government. In a federal state, a vast amount of personal information is exchanged from one level of government to another. When a province unilaterally imposes confidentiality upon all information it shares with the federal government, as some have done, significant amounts of personal information are automatically exempted from access. As the Privacy Act is now written, the federal government institution receiving personal information from a province which has insisted upon a blanket of confidentiality has no discretionary power. The instruction of section 19 is absolute:

'The head of a government institution shall refuse to disclose'4

The Committee agrees with the Privacy Commissioner that it is "profoundly damaging to the credibility of the Privacy Act if confidentiality claims are not made for good and sufficient reasons".5

Since only the Province of Quebec currently has legislation comparable to the *Privacy Act*, residents of the other nine provinces cannot be assured of access to their personal information contained in provincial files. This situation, of course, will change to the extent that other provinces adopt data protection legislation, such as Bill 34 which is pending before the Ontario Legislature. The Committee strongly favours the adoption of such data protection legislation by each of the provinces.

Nevertheless, the Committee recognizes that under current practice the control of personal data originating in a province generally remains a provincial responsibility. However, the present situation is unsatisfactory. As the Privacy Commissioner, among others, has pointed out: "Section 19 remains a major source of frustration to applicants for personal information and to the administration of the *Privacy Act*." He found that departments' use of this section is "the single greatest blockage to release of personal information." Moreover, the Commissioner "found no procedures on the part of government institutions to determine whether or not information received from the provinces was obtained or received in confidence beyond the invoking of the blanket agreements with the provinces. These are the agreements which so often now frustrate the release of any information the federal government receives from the provinces."

The Committee applauds the progress made by the Privacy Commissioner and the Solicitor General in achieving cooperation with the provinces of Quebec, Prince Edward Island and British Columbia in the reciprocal application of section 19(1)(c) of the *Privacy Act* concerning law enforcement information. In a laudable agreement, these provinces have accepted that personal information received from them will be treated as federally-generated personal information and that the provisions of the *Privacy Act* will apply. Such law enforcement information evidently constitutes a substantial proportion of the information exchanged between the two levels of government.

The Committee believes that section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act should be redrafted to allow for a discretionary, injury-tested exemption. It is recognized, however, that the records and personal information provided by other governments to a government institution are as important to them as the commercial information provided to a government institution by third parties is to these companies and individuals. The Committee therefore has concluded that other governments should have rights of notification and review similar to those accorded to third parties by sections 28, 29 and 44 of the Access to Information Act.

At present, some confusion has arisen as to whether U.S. state governments are included in section 13(1)(a) of the Access to Information Act and section 19(1)(a) of the Privacy Act. Both the Access to Information Act and the Privacy Act should be amended to clarify that the agencies or governments at the state or provincial level in other countries should be explicitly covered by this exemption. Similarly, the exemptions should clarify that institutions of native self-government, such as the Sechelt Indian Government District in British Columbia, should be accorded the same treatment as other governments under the two Acts.

Recommendations:

3.2 The Committee recommends that the exemption contained in section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act be redrafted to be discretionary in nature and to contain an injury test. In addition, the exemption should permit other governments to be notified of an application for the disclosure of records or personal information that they have submitted in confidence and also permit them to dispute recommendations for the release of such information before the Information Commissioner or Privacy Commissioner and the Federal Court. The burden of proof in such cases should be placed upon the other governments. Where foreign governments are concerned, a time period of three months should be allowed for response and the Secretary of State for External Affairs should be served with the notice of application.

- 3.3 The Committee further recommends that section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act be redrafted to clarify that institutions or governments of component elements of foreign states (such as State governments in the United States and their agencies) are included for purposes of this exemption.
- 3.4 The Committee further recommends that section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act be amended so that institutions of native self-government are accorded the same protection as other governments for purposes of this exemption.
- 3.5 The Committee recommends that the Privacy Commissioner be requested to continue monitoring the exchange of personal information between the provinces and the federal government in order to promote the uniform reciprocal application of fair information practices.

Federal-Provincial Affairs

The Committee notes that Bill C-15, the 1979 Progressive Conservative Government's freedom of information Bill, formulated this exemption in a somewhat narrower fashion. Instead of the term "affairs", Bill C-15 employed the term "negotiations." The Committee believes that the term "federal-provincial affairs" is liable to be too expansive in a federation like Canada; accordingly, the narrower formulation is preferred. Only if the record or personal information would reasonably be expected to be significantly injurious to the 'negotiations' engaged in by the Government of Canada, could disclosure be denied under this exemption.

Recommendation:

3.6 The Committee recommends that the term "affairs" in section 14 of the Access to Information Act and section 20 of the Privacy Act be deleted and be replaced by the term "negotiations".

International Affairs and National Defence

Three major state interests are protected by this exemption, found in section 15 of the *Access to Information Act* and section 21 of the *Privacy Act*: international affairs, national defence and national security. Although the exemption is discretionary and contains an injury test, the Committee notes the Department of Justice's observation that no instances are known in which sensitive national security information has been released.⁹

One drafting difficulty appears to have emerged in this exemption. After a broadly worded injury test, nine classes of information which may be withheld are listed. Arguably, "any information" found in the broad classes listed, whether or not it would be injurious if released, must be withheld. The Information Commissioner has interpreted this section as requiring the department or agency to establish that the records withheld are not only of the kind or similar in kind to those enumerated in the subsequent paragraphs, but also that the Department must provide some evidence as to the kind of injury that could reasonably be expected if the record in question were released. On the other hand, the Department of Justice has asserted that one of the specific heads listed in the paragraphs need not be applied to information before the exemption can be claimed, as long as the specific injury test is met.

The Committee is of the view that the over-riding issue which arises in the interpretation of this exemption is whether an identifiable injury would result from disclosure. Nevertheless, this injury must be analogous to the illustrations within the nine classes listed in the exemption. Otherwise, there would be no purpose served by listing these classes of records.

Recommendation:

3.7 The Committee recommends that the Acts be amended to clarify that the classes of information listed in section 15 of the Access to Information Act and incorporated by reference in section 21 of the Privacy Act are merely illustrations of possible injuries; the overriding issue should remain whether there is an injury to an identified state interest which is analogous to those sorts of state interest listed in the exemption.

Personal Information

Although section 19 of the Access to Information Act appears to be mandatory in nature, in reality it refers to the definition of "personal information" contained in section 3 of the Privacy Act. A lengthy list of what is or is not personal information for purposes of both statutes is contained in section 3. This drafting approach is unfortunate, as one needs to examine both statutes in order to determine one's rights. The Committee has been assisted considerably by the Report of the Working Group of Federal Access to Information and Privacy Officials in this context. Disclosure is permitted under the Privacy Act in a number of situations set forth in section 8, one of which contemplates weighing the public interest in disclosure against the invasion of privacy that might result.

The *Privacy Act* generally safeguards privacy interests except when records contain information in three basic categories:

- 1. Certain information concerning the terms of employment of public servants and their opinions expressed in the course of their employment;
- 2. Similar information concerning individuals performing services for a government institution under contract; and
- 3. Information "relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit."

The Committee concurs in the general approach taken by those who drafted the legislation; however, it believes that certain clarifications are necessary in order to respond to specific problems that have developed. The Information Commissioner has suggested that it would be preferable to address this balancing judgment, not within the *Privacy Act* but explicitly within the body of the *Access to Information Act*. In this way, the *Access to Information Act* would become a comprehensive code of disclosure for federal government information.

We understand that section 19 has been interpreted in some quarters as, in effect, constituting an absolute bar to the disclosure of personal information. Despite the balancing test found in section 19(2), the Committee understands that sometimes the mere fact that a record contains personal information is sufficient to bar access. This difficulty could be avoided if section 19(2) were amended to provide as follows:

"Notwithstanding subsection (1), the head of a government institution shall disclose any record...."

The Committee agrees with the Briefs submitted by the Department of External Affairs and the Report of the Working Group of Federal Access to Information and Privacy Officials to the effect that there needs to be a clarification of the definition of "personal information" as it applies to public servants. Specifically, the Committee has been interested in the availability of records which would reveal the salaries of public servants. The definition of "personal information" contained in section 3 of the *Privacy Act* does not include information about public servants respecting "the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual".

As a matter of public policy, there should be no restrictions upon the disclosure of the exact salaries payable to officials appointed by order in council. The precise salaries of the chief executive officers and senior management of Crown corporations and regulatory agencies should generally be available under the *Access to Information Act*. As for other public servants, the Committee recognizes that access to the exact salaries of particular individuals during consecutive years would reveal to fellow employees and others whether or not certain merit increases were awarded and other sensitive information. Accordingly, the Committee concurs in the present arrangements by which only the salary ranges of regular public servants are available under the *Access to Information Act*.

Recommendations:

- 3.8 The Committee recommends that minor amendments to the definition of "personal information" be considered in order to address certain technical issues which have arisen in submissions to this Committee and to the Department of Justice.
- 3.9 The Committee recommends that the substance of sections 3 and 8 of the *Privacy Act* be incorporated in the body of the *Access to Information Act*.
- 3.10 The Committee recommends that section 19(2) of the Access to Information Act be amended to provide as follows: "Notwithstanding subsection (1) the head of a government institution shall disclose...."
- 3.11 The Committee recommends that the definition of "personal information" under the *Privacy Act* be amended so that the exact salaries of order in council appointments be available pursuant to a request under the *Access to Information Act*, and that only the salary range of other public servants be excluded from this definition.

Disclosure of Personal Information "In the Public Interest"

Section 8(2) of the *Privacy Act* establishes a number of circumstances under which "personal information under the control of a government institution may be disclosed." In turn, the *Access to Information Act* contemplates the disclosure of personal information in three circumstances: (1) if the individual to whom it relates consents to this disclosure; (2) the information is publicly available, or (3) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.¹⁴

One of the circumstances in which the head of the government institution may disclose personal information is of great concern to the Committee. Where the head of the institution is of the opinion that "the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure," the information may be released. Determining what is in the "public interest" obviously may have serious consequences for an individual's privacy. The Committee is concerned that the decision in this case is left essentially to the discretion of the government institution; the individual concerned is not involved, nor is he or she usually notified of the decision.

A record of disclosures under section 8(2) of the *Privacy Act* is kept for review by the Privacy Commissioner. He is to be notified in writing of any disclosure beforehand "where reasonably practicable" or "forthwith" after the disclosure in other circumstances. The Privacy Commissioner may notify the individual affected if he deems it appropriate to do so. Generally such notification is the exception rather than the rule.

This tension between individual privacy and disclosure "in the public interest" is a feature in most access legislation. For example, the U.S. Freedom of Information Act bars disclosure of the following: "Personnel and medical files and similar files, the disclosure of which constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy". The proposed Ontario Freedom of Information and Individual Privacy Act (Bill C-34) stipulates "that a record shall not be withheld from disclosure where there is a

compelling public interest in disclosure that outweighs the interest in non-disclosure or in confidentiality."

The records of disclosure under section 8(2) of the *Privacy Act* have been submitted to the Committee by the Privacy Commissioner. They indicate that this special condition for disclosure is being used in ways that may not be totally appropriate in light of the strong privacy values endemic to our political culture. The Privacy Commissioner is persuaded that "government departments have used this section cautiously and consulted the Commissioner's office frequently before taking any action, particularly when examining whether the public interest or merely public curiosity was at stake." He has also expressed his concern that he is normally not given advance notice of proposed releases and has written in protest to various federal institutions on occasion. The Commissioner reviews the notices of releases that he receives under the *Privacy Act* and considers each situation on its own merits. His staff frequently consults institutions which are proposing to release personal information under section 8(2)(m) of the Act. This consultation may lead to the information not being released. In the 1985-86 fiscal year, the Privacy Commissioner received some 24 notifications from a total of 13 government institutions.

Two examples of public interest releases under the Act will illustrate the issue. In one instance, Transport Canada informed the Privacy Commissioner that it intended to release the names and addresses of federally licensed Canadian pilots as requested by the publisher of an aviation magazine. A few pilots had previously complained that this practice constituted a violation of their privacy. Transport Canada decided not to release the list to the magazine after the Privacy Commissioner was notified and observed that he could not realistically be expected to notify all the individuals concerned. He indicated that he would investigate any subsequent complaints. In another case, the Department of Veterans' Affairs released personal data to the Royal Canadian Legion for a survey on housing for single veterans. There is no available evidence to indicate that the individuals concerned were notified in advance or agreed with such disclosures.

Those people who have given personal information to a government institution should have complete assurance that their personal information is not going to be released to any outside body without a right to comment or to challenge this disclosure. However, the major bureaucratic burden that would result from a statutory duty to locate and notify large numbers of people in some instances, would raise enormous practical difficulties. An example of this difficulty would be the need to notify the thousands of people holding Canada Savings Bonds that a government agency held money in their names.

Under the Access to Information Act, businesses are notified of the pending release of information about them and offered an opportunity to contest such disclosure. The Privacy Act creates a different standard for the release of personal information: normally a person is neither notified in advance nor given the opportunity to contest a decision of the government institution to disclose personal information. At present, the only protection is offered by the Information Commissioner, who may recommend that since personal information is involved, a record should not be released under the Access to Information Act or by the Privacy Commissioner, who often learns about the release after the fact.

The Committee has concluded that individuals should generally be notified of impending disclosures of personal information about them. If a considerable number of people are affected by a decision to disclose records that could invade their privacy, the Privacy Commissioner should have the authority to determine whether an impending disclosure of personal information would violate individuals' privacy to an extent which is not warranted in the "public interest", and, if so, to order the government institution to take all reasonable efforts to notify the individuals concerned. The Act should provide sufficient opportunity for any concerned individuals to contest the disclosure of their information before the Federal Court.

Recommendations:

- 3.12 The Committee recommends that section 8(5) of the *Privacy Act* be amended to require that individuals generally be notified of the impending disclosure of personal information about them and be entitled to contest this disclosure before the Privacy Commissioner and Federal Court. When considerable numbers of people are affected, the Privacy Commissioner should have the authority to determine whether the disclosure of personal information under section 8(2)(m) constitutes an unwarranted invasion of personal privacy. If the Commissioner so determines, he shall order the government institution to make reasonable attempts to notify the individuals concerned, who should have such time as the Commissioner stipulates to contest the disclosure before the Federal Court.
- 3.13 The Committee further recommends that the head of the government institution be permitted to appeal the Privacy Commissioner's determination that a particular disclosure of personal information under section 8(2)(m) of the *Privacy Act* constitutes an unwarranted invasion of personal privacy to the Federal Court in the event of a disagreement.

Confidential Business Information and Related Procedures

Section 20 of the Access to Information Act protects certain kinds of information furnished to a government institution by a third party. A third party may be any person, group of persons or organization that is not a "government institution" under the Act. Generally, section 20 protects confidential business information of the following kind: "trade secrets"; confidential, financial, commercial, scientific or technical information; information which, if disclosed, would likely have an adverse impact upon the business in question or interfere with its contractual or other negotiations. There is considerable overlap among the classes of records listed in section 20. Although its scope may be uncertain, its purpose is clear: to limit the public disclosure of a third party's confidence which may be found in government records.

One type of information that is protected is so-called "trade secrets". This key term, however, is not defined in the Act. The Committee agrees with the Canadian Bar Association that a narrow definition of this key term is appropriate, ²⁰ given that other subsections provide a broader protection for the confidential business information contained in government files.

Recommendation:

3.14 The Committee recommends that the following definition of "trade secrets" should be contained in the Access to Information Act:

A secret, commercially valuable plan, formula, process or device, that is used for the making, preparing, compounding or processing of trade commodities and that can be said to be the end product of either innovation or substantial effort.

Product or Environmental Testing (section 20(2) and section 18 of the Access to Information Act)

At present, there is no provision which addresses the disclosure of the results of product or environmental testing carried out by the Government of Canada for federal government institutions. Section 18, which protects the economic interests of Canada, closely parallels section 20, which protects third-party information—except that there is no equivalent clause pertaining to the results of product or environmental testing. As a result, government institutions may not have to disclose their own product or environmental testing results, although such testing results carried out by or on behalf of such institutions on private sector products or activities are subject to disclosure. The Committee

agrees with submissions by such groups as the Public Interest Research Centre that this position is both illogical and unfair; it puts the Government in the position of having a more pervasive right of non-disclosure for testing of government activities than for its testing of private sector activities.

Recommendation:

3.15 The Committee recommends that section 18 of the Access to Information Act require disclosure of the results of product or environmental testing, along the lines of section 20(2).

Public Interest Override

Section 20(6) of the Access to Information Act authorizes the disclosure of information relating to public health, public safety or protection of the environment if the public interest in disclosure "clearly outweighs" specified commercial injury to the third party. At present, this provision may not override "trade secrets".

It appears that this public interest override has been used very sparingly to date. The Department of Justice reported that only two of the government institutions it surveyed had used this provision, in one case concerning allegations of poisoning and in the other the release of information relating to the drug Thalidomide.

Recommendation:

3.16 The Committee recommends that the public interest override contained in section 20(6) of the Access to Information Act extend to all types of third-party information set out in section 20.

Third-Party Intervention Under Section 28 of the Access to Information Act

Where a government institution intends to release a record that contains information that may affect a third party, the head of the government institution must advise the third party and give it twenty days to make representations as to why the record should not be disclosed. If the government institution still considers that the disclosure is permitted under the Act, it must advise the third party and give it a further twenty days to file an application with the Federal Court in an attempt to prevent its disclosure. The third party has no right to complain to the Information Commissioner about the release of a record. However, if the government institution accepts the third party's representations and decides against the release, the applicant for the record may complain to the Information Commissioner.

Several difficulties have arisen with third-party procedures. Notification of third parties within the thirty-day time limit has often been difficult, particularly where many third parties must be notified or when such parties are located outside of Canada. A second issue relates to the definition of "third party" contained in section 3 of the Access to Information Act. It should be clear, for example, that a band council established pursuant to the Indian Act has third-party status. A third issue which has arisen is which party must bear the burden of proof when third parties apply to review decisions to disclose records which may contain confidential business information. The issue of which party is to bear the burden of proof is addressed with respect to general refusals to disclose records: the government institution bears the burden. The Act should be amended to clarify that the burden of proof should be placed upon the third party to establish that disclosure would harm one of the listed interests protected under section 20 of the Act.

Recommendations:

- 3.17 The Committee recommends that, where many third parties are involved or such parties reside outside of Canada, the *Access to Information Act* be amended to provide for substitutional service of notification by means of notice in the Canada Gazette and advertisement in any relevant trade journal, periodical or newspaper.
- 3.18 The Committee further recommends that the Access to Information Act be amended to clarify that third parties bear the onus of proof before the Federal Court when they challenge decisions to disclose records that may contain confidential business information.

Government Operations

Perhaps of all exemptions, section 21 of the Access to Information Act (pertaining to policy advice and recommendations as well as other governmental interests) has the greatest potential for routine misuse. The Privacy Act does not contain an equivalent provision. Section 21 currently contains four categories of information relating to the internal decision making and policy-development process. These categories of information presently covered in section 21 are as follows:

- 1. Advice or recommendations developed by or for a government institution or a Minister;
- 2. An account of consultations involving government officials, a Minister or his or her staff;
- 3. Positions or plans for negotiations carried on by the Government of Canada and related considerations; and
- 4. Administrative or personnel management plans that have not yet been put into operation.

The exemption can only be invoked if the record in question came into existence less than twenty years prior to the request under the *Access to Information Act*. Records of the type set out above which have been in existence for more than twenty years may, nevertheless, be withheld under the other exemptions set out in the Act. The exemption set out in section 21 does not apply to records containing reasons for an administrative decision affecting the rights of a person, nor to reports prepared by outside consultants or advisors.

The Committee agrees with the many briefs it received to the effect that section 21 of the Access to Information Act is cast in language that is far too broad. The Consumers' Association of Canada, the Canadian Daily Newspaper Publishers Association, the Centre for Investigative Journalism, and the Canadian Bar Association were among the groups which took this position. This exemption should be limited to policy advice and minutes at the political level of decision-making; factual information used in the decision-making process should generally not be covered by this exemption, although, of course, certain factual information may be withheld under other exemptions. The intent of the section should be clear: only records dealing with matters prior to a decision having been taken, which are clearly of an advisory or policy nature, may be withheld under section 21.

This exemption currently bars access to records for twenty years after their creation. The Committee recognizes that the precise scope of any limitation period is arbitrary in nature; nevertheless, it has concluded that a twenty-year period is far too long. There should be little reason in most circumstances for records containing policy advice to be safeguarded for two entire decades. Particularly sensitive information might still be withheld under other exemptions for a longer period in certain instances. The Committee believes that resort to this exemption should only be possible for a period of ten years—the maximum duration of two Parliaments.

Recommendation:

3.19 The Committee recommends that section 21 of the Access to Information Act be amended not only to contain an injury test but also to clarify that it applies solely to policy advice and minutes at the political level of decision making, not factual information used in the routine decision-making process of government. The exemption should be available only to records that came into existence less than ten years prior to a request.

Solicitor-Client Privilege

The exemption contained in section 23 of the Access to Information Act and section 27 of the Privacy Act applies when legal advice of any kind is sought from a government lawyer who provides this advice in such capacity. It attaches to the communications which relate to the seeking of such advice. The exemption should not be used to thwart the spirit of the Acts simply because the Department of Justice has had occasion to provide information as part of routine government decision making. Only if the record sought would genuinely impair the confidential relationship existing between the lawyer and his or her governmental client should this exemption be available. The Committee notes that a narrower formulation of this exemption has been used in other legislation.²¹ It agrees with the Public Interest Research Centre that this exemption generally should be limited to cases in which there is pending litigation.²²

Recommendation:

3.20 The Committee recommends that section 23 of the Access to Information Act and section 27 of the Privacy Act be amended to clarify that the solicitor-client exemption is to apply only where litigation or negotiations are underway or are reasonably foreseeable.

The Existence of a Record

Neither the Access to Information Act nor the Privacy Act requires a government institution to confirm whether a particular record actually exists. Sometimes disclosure of a record's existence may be the essential information requiring protection. If a government institution avails itself of this provision, it must state the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based, if the record existed.

Only in rare circumstances can such a denial be justified. The Committee notes that the provision is used infrequently, and when it is invoked, most frequently the exemptions pertaining to international affairs and national defence, and law enforcement are involved. In the proposed Ontario legislation on access to information and individual privacy (Bill 34), only when law enforcement information is at stake may the government refuse to confirm or deny the existence of a record.

Recommendation:

3.21 The Committee recommends that section 10(2) of the Access to Information Act and section 16(2) of the Privacy Act be amended to permit the government institution to refuse to confirm or deny the existence of a record only when disclosure of the record's existence would reveal information otherwise exempt under sections 13, 15, 16 or 17 of the Access to Information Act or sections 19, 21, 22 or 25 of the Privacy Act (information from other governments, international affairs and national defence, law enforcement and investigations, and safety of individuals).

B. Cabinet Confidences

Cabinet confidences that have been in existence less than twenty years are excluded entirely from the ambit of the Access to Information Act and the Privacy Act. There is no exemption for such

Cabinet records: the Acts simply do not apply to them. Consequently, there can be no review by the Commissioners or the Federal Court of decisions to deny requests for records or personal information when this exclusion is invoked. No examination of such documents can be undertaken either by the Commissioners or by the Federal Court. The Information Commissioner, however, has used the authority of section 36.3(1) of the *Canada Evidence Act* to obtain a Ministerial Certificate to the effect that a record or a portion of a record constitutes a confidence of the Queen's Privy Council for Canada. Such Certificates are issued when a complaint involves excluded information and the Information Commissioner seeks confirmation that the document is in fact a Cabinet confidence.

What does the exclusion of Cabinet confidences contained in the two Acts entail? For ease of reference, section 69 of the Access to Information Act will be considered; section 70 of the Privacy Act is virtually identical. The provision begins with a blanket exclusion for "confidences of the Queen's Privy Council for Canada". The Council is defined as including the Cabinet and Committees of Cabinet (section 69(2)). Without restricting the generality of the term "confidences" of the Cabinet—and nowhere defining this amorphous concept—the provision goes on to list several specific categories of documents which are to be excluded from the ambit of the legislation. These categories are as follows:

- (a) "memoranda" designed to present recommendations to Cabinet;
- (b) "discussion papers" designed to explain or analyze policy choices to be made by Cabinet;
- (c) Cabinet "agenda" or records recording deliberations or decisions of Cabinet;
- (d) records used for interministerial communications leading up to government policy determinations or records reflecting these communications or discussions;
- (e) records created to brief Ministers concerning matters on which Cabinet decisions are to be taken;
- (f) draft legislation;
- (g) "records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f)".

None of the key terms used in the provision excluding Cabinet records—"memoranda", "discussion papers", and so forth—is defined in the Act. The only refinement contained in the legislation concerns discussion papers. Under section 69(3) of the Access to Information Act, those discussion papers relating to decisions which have been made public or which relate to decisions that are more than four years old are not covered by the exclusion. Nevertheless, this category of discussion papers may still be withheld if they contain records which may otherwise be withheld under the exemptions in the Access to Information Act.

The Committee recognizes several important justifications for withholding records coming within many of the categories listed in the provision concerning Cabinet confidences. Firstly, the important convention of collective ministerial responsibility requires that each Cabinet member be held personally responsible for government policy. Therefore, all members of a Government in a parliamentary system can be held publicly accountable and, accordingly, frank exchanges among Ministers are to be expected and encouraged. Section 69(1)(d), which protects interministerial communications, can be explained on this basis.

A second justification for some degree of Cabinet confidentiality is the desire for Ministers of the Crown to receive candid advice from their officials. The Committee agrees that it is clearly in the public interest for candid and confidential advice to be offered to Ministers by senior public servants. Section 69(1)(e) is designed to protect this interest. However, this clause appears to be largely redundant in light of the policy advice exemption contained in section 21 of the Access to Information

Act. In particular, section 21(1)(a) and (b) permits a government institution to withhold any record that contains "advice or recommendations developed by or for ... a Minister of the Crown" and "an account of deliberations involving officials or employees of a government institution, a Minister of the Crown or the staff of a Minister of the Crown." Memoranda developed by a Minister for presentation to Cabinet are adequately protected by section 21; section 69(1)(a) is not necessary. Therefore, section 21 fully accords with the second important justification for Cabinet confidentiality in Canada's parliamentary form of government.

A third justification for some measure of Cabinet secrecy is that government ought not to be required routinely to divulge Cabinet agenda or the nature of the issues that have been or will be considered by Cabinet. The timing for the release of particular matters may often be dictated by external events and routine disclosure of Cabinet agenda, decisions or, in particular, draft legislation would not be consistently in the public interest. To the extent that briefing books and similar materials would indicate the nature of matters currently before Cabinet, this information should likewise be generally exempt from disclosure. Accordingly, the Committee accepts the need for the legislation to provide some degree of protection for matters in paragraphs (c) and (f) listed above.

Nevertheless, the Committee does not believe that the background materials containing factual information submitted to Cabinet should enjoy blanket exclusion from the ambit of the Acts. It is vital that subjective policy advice be severed from factual material found in Cabinet memoranda, discussion papers, and other records. Factual material should generally be available under the Acts—unless, of course, it might otherwise be withheld under an exemption in the legislation. For example, if the disclosure of certain factual information considered by Cabinet might reasonably be expected to reveal sensitive law-enforcement information, it could be withheld under the exemption contained in section 16 of the Access to Information Act. However, as the Access to Information Act is presently drafted, the ability to "sever" exemptable material from non-exempt records set out in section 25 of the Act does not apply to Cabinet confidences. In addition, the Committee has heard testimony to the effect that discussion papers sometimes contain policy recommendations, the effect of which is to preclude access to such discussion papers, which often offer a rich source of information to those applying under the Access to Information Act.

The Committee is strongly of the view that the absolute exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the Access to Information Act and the Privacy Act cannot be justified. The Committee heard more testimony on the need to reform this provision than on any other issue. The exclusion of Cabinet records has undermined the credibility of the Access to Information Act and the Privacy Act. The then Minister of Justice, the Honourable John Crosbie testified before the Committee as follows:

I think that in the past too much information was said to be covered by the principle of Cabinet-confidence.... A lot of the information previously classified as Cabinet confidence can and should be made available.²³

The Committee agrees. Ken Rubin, an Ottawa researcher and experienced user of both statutes, has published a comprehensive study which examines the issue of Cabinet confidences in considerable depth.²⁴ Mr. Rubin's study contains numerous examples of overly broad claims of Cabinet confidence which, on examination, often appeared to be without merit.

The Committee recognizes that there must be an exemption protecting certain Cabinet records; to a substantial degree, our parliamentary system of government is predicated upon the free and frank discussion of matters of state behind closed doors. Nevertheless, the Committee believes that a suitably worded exemption—not an exclusion—would provide ample protection for Cabinet secrecy. In recognition of the special role that the Cabinet plays in our parliamentary system, no injury test should apply to information of this category. As such a recommendation is contrary to our general recommendation that exemptions should contain injury tests, the Committee hopes to emphasize its recognition of the special nature of Cabinet government. Furthermore, the Committee recognizes that it may seem inappropriate for even an office-holder directly accountable to Parliament, such as the

Information Commissioner or the Privacy Commissioner, to be in a position to "second guess" a Cabinet decision concerning the release of one of its records. Only a very senior judge of the Federal Court of Canada should be empowered to review Cabinet records—yet not to assess the merits of a claim concerning the potential injury arising out of their disclosure.

By transforming the Cabinet exclusion into an exemption, the severability provisions of the *Access* to *Information Act* would apply to this category of record. Therefore, under our recommendation, exemptable Cabinet records might be withheld, with the balance of the record being disclosed under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*.

The drafting of an appropriate exemption for Cabinet records is problematic. A delicate balance must be struck. The Committee is attracted to the suggestion made by Dean John McCamus in his testimony on behalf of the Social Science Federation of Canada.²⁵ He proposed that subsections (a) and (b) of section 69(1) of the *Access to Information Act* (section 70(1)(a) and (b) of the *Privacy Act*) be deleted. As an alternative, he suggested that records coming within section 69(1)(a) or (b) should be exempt only if the disclosure of such records would reveal current discussions of the Cabinet or its agenda. The Canadian Daily Newspaper Publishers' Association preferred the definition of Cabinet confidences contained in the Model Bill proposed by the Canadian Bar Association in 1979.²⁶

The Committee recommends that an exemption for Cabinet records be drafted roughly along the following lines:

- (1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act where the disclosure would reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, contained within the following classes of records:
 - (a) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
 - (b) a record used for or reflecting consultation among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
 - (c) draft legislation or regulations;
 - (d) records that contain information about the contents of any records within a class of records referred to in paragraph (a) to (c).
- (2) For the purposes of subsection (1) "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees thereof, Cabinet and committees of Cabinet.

As indicated above, the interest protected currently by "memoranda", "discussion papers" and briefing notes for Ministers [section 69(1)(a), (b) and (e)] should be protected in appropriate cases by the "policy advice" exemption contained in section 21 of the Access to Information Act.

Recommendations:

- 3.22 The Committee recommends that the exclusion of Cabinet records found in section 69 of the Access to Information Act and section 70 of the Privacy Act be deleted. In its place, an ordinary exemption for Cabinet records should be added to the Access to Information Act and the Privacy Act. No injury test should be included in this exemption.
- 3.23 The Committee recommends that section 69(1)(a) [Cabinet memoranda], section 69(1)(b) [discussion papers] and section 69(1)(e) [Ministerial briefing notes], as well as section 69(3)(b) of the Access to Information Act [section 70(1)(a), (b) and (e) and section 70(3)(b) of the Privacy Act] be deleted. The amended exemption for Cabinet confidences should be drafted in the following terms:

- (1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act where the disclosure would reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, contained within the following classes of records:
 - (a) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
 - (b) a record used for or reflecting consultation among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
 - (c) draft legislation or regulations;
- (d) records that contain information about the contents of any records within a class of records referred to in paragraph (a) to (c).
- (2) For the purposes of subsection (1) "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees thereof, Cabinet and committees of Cabinet.

Currently, Cabinet confidences which are more than twenty years old are not excluded from the ambit of the legislation by the Cabinet confidences provision [section 69(3)(a) of the Access to Information Act and s. 70(3)(a) of the Privacy Act]. For how many years should Cabinet records be presumptively exempt from disclosure? The Committee recognizes that any choice of limitation period will be arbitrary. It considers twenty years to be too lengthy a period. Instead, the Committee is of the view that a fifteen-year period—being the maximum duration of three Parliaments—would provide adequate protection. It must be emphasized that Cabinet records or portions of Cabinet records may nevertheless be withheld for a period greater than fifteen years if they continue to be protected under one of the other exemptions in the legislation.

Recommendation:

3.24 The Committee recommends that the twenty-year exemption status for Cabinet confidences be reduced to fifteen years.

Who should be in a position to examine Cabinet records and, if the test contained in the pertinent exemption is found not to have been satisfied, to order their release? In light of the special status of the Cabinet in Canada's parliamentary form of government, the Committee believes that a special framework is required for this delicate task. Despite the extreme care that has been exercised by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner in discharging their functions, the Committee is of the view that only a senior Federal Court judge should be able to examine Cabinet records and order their release in appropriate circumstances. As at present, the Commissioners might still, nevertheless, seek a certificate under section 36.3 of the Canada Evidence Act and be permitted to take a case to the Federal Court on behalf of an applicant should they elect to do so—albeit without the benefit of a review of the record at issue. Once the exemption for Cabinet confidences is invoked by a government institution, the Office of the Commissioner should be by-passed. As Gerald Baldwin, Q.C. observed in a Brief to the Committee, under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, our courts are playing an increasingly pivotal role in public affairs.²⁷ Therefore, as Mr. Baldwin indicated, it does not seem at all inconsistent to permit the Federal Court to play a more central role in this area of Canadian public affairs as well.

Recommendation:

3.25 The Committee recommends that the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to contain a specific framework for the review of Cabinet records. Appeals of decisions under the Cabinet records exemption should be heard solely by the Associate Chief Justice of the Federal Court, with procedures similar to those contemplated in section 52 of the Access to Information Act and section 51 of the Privacy Act.

END NOTES

- Department of Justice, The Access to Information Act: A Background Study (April 1986) at pp. 3, 39.
- ² Information Commissioner, Main Brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, part 15, at F.5.
- Information Commissioner v. Chairman of the Canadian Radio-Television Telecommunications Commission (Federal Court No. T-707-85, February 28, 1986).
- ⁴ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, pp. 13-14.
- ⁵ *Ibid*, p. 14.
- ⁶ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 14.
- ⁷ These statements were made in response to written questions from the Committee.
- 8 Submission by Privacy Commissioner to Committee: Sept. 2, 1986
- Department of Justice, The Access to Information Act: A Background Study (April 1986) at p. 23.
- Personal Information: Whose Business Is It?, Report of the Working Group of Federal Access to Information and Privacy Officials (March, 1986).
- Section 3(j) to (l) of the definition of "personal information" found in the *Privacy Act*. See, generally, J.D. McCamus "The Delicate Balance: Reconciling Privacy Protection with the Freedom of Information Principle" (1986) 3 Gov't. Information O'ly 49.
- ¹² Information Commissioner, Main Brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, part 15, at F.16.
- ¹¹ Submission of the Department of External Affairs at page 6; Report of the Working Group of Federal Access to Information and Privacy Officials (March, 1986) at pp. 21-27.
- ¹⁴ Access to Information Act, section 19(2)
- 15 Privacy Act, section 8(2)(m).
- ¹⁶ U.S. Freedom of Information Act, 5 U.S.C. s.552(b)(6).
- ¹⁷ This statement was made in response to a written question from the Committee.
- ¹⁸ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, pages 47-48.
- 19 *Ibid.*, page 46.
- ²⁰ This definition, recommended by the Canadian Bar Association in its Brief to the Committee, is taken from the experience under the U.S. Freedom of Information Act and is set out in Public Citizen Health Research Group v. Food and Drug Administration, 704 F.2d, 1280 at 1288 (D.C. Cir. 1983).
- ²¹ See, e.g., section 54(g) of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c.33. It provides that records may be withheld if knowledge of the existence of the record or information "might disclose legal opinions or advice provided to a government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of government business."
- ²² Testimony of E. May, Public Interest Research Centre, Proceedings of Standing Committee on Justice and Solicitor General (May 29, 1986) at 18:6.
- ²¹ Testimony of the Honourable John Crosbie, Proceedings of the Standing Committee on Justice and Solicitor General (May 8, 1986) at 10:22.
- ²⁴ Ken Rubin, Access to Cabinet Confidences: Some Experiences and Proposals to Restrict Cabinet Confidentiality Claims (September 1986).
- ²⁵ Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, 22:15-17. (June 4, 1986).

- ²⁶ Brief of the Canadian Daily Newspaper Publishers' Association at page 4. The scope of the Cabinet records exemption in the Model Bill of the Canadian Bar Association (March 1979) is as follows:
 - (a) a record of the deliberations or decisions of the cabinet or of a committee of cabinet:
 - (b) a record of a briefing to the cabinet or a committee of cabinet;
 - (c) a record containing a policy or proposal which has been prepared by a Minister for presentation to the cabinet or to a committee of the Cabinet, or which has been reviewed and approved by a Minister for presentation to the cabinet or to a committee of the cabinet.;
 - (d) a record which has been prepared in connection with cabinet business by officers attached to the cabinet office; or
 - (e) a record of consultation between ministers on a matter relating to government policy.

²⁷ See, in particular, *Operation Dismantle Inc. et al* v. *The Queen et al* (1985) 18 D.L.R.(4th) 481, in which a panel of the Supreme Court of Canada unanimously expressed itself willing in principle to review Cabinet decision making in order to ensure that the rights and freedoms guaranteed by the Charter were upheld.



A. The Commissioners

One of the main departures in Canada's Access to Information Act and Privacy Act has been the creation of an Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner. Rather than requiring a complainant to resort immediately and exclusively to the courts, as in the United States, both Acts have wisely provided for Commissioners to be appointed. Their appointment by the Governor in Council as office-holders directly accountable to Parliament must be preceded by a resolution of the Senate and House of Commons. To further enhance their independence, the Commissioners are provided with security of tenure for a seven-year term. Complaints may be made to the Information Commissioner about denials of access to records under the Access to Information Act, but also about delays, fees, extensions of time to provide access, language of the record provided, or about any other matter related to requesting or obtaining access under the Act. Similarly, complaints may be made to the Privacy Commissioner by individuals about allegedly improper disclosure of personal information about themselves to others, denials of their request to correct information on their file or of their right to annotate it, delays, and problems with the Personal Information Index.

The Commissioners must investigate in private and provide all parties with a reasonable opportunity to make representations. Extensive powers to compel evidence are conferred. It must be emphasized that neither Commissioner has the power to order the disclosure of records or personal information. In this sense, the Acts contemplated that the Commissioners would play a role similar to that of an Ombudsman: the Commissioners are only empowered to make recommendations. He or she may harness all the prestige of the office to encourage compliance with the Acts. In Annual Reports to Parliament, the Commissioners may take recalcitrant government institutions to task. Special Reports on important matters are also possible under the Acts. The coercive powers possessed by a court, however, are deliberately withheld from the Commissioners.

Several witnesses appearing before the Committee recommended that the Information Commissioner be equipped with the power to order disclosure of records. The Committee has rejected this suggestion. Experience to date suggests that there are considerable advantages to the advisory, more informal, role played by the Commissioners under the present legislation. However, the Committee is of the view that for certain subsidiary issues (e.g., concerning fees, fee waivers, delays and so forth) the Information Commissioner should be empowered to make binding orders.

In addition, a broad audit power concerning the implementation of the Access to Information Act should be provided, just as the Privacy Commissioner enjoys broad investigatory powers of this nature under section 37 of the Privacy Act.

Submissions from the Privacy Commissioner and the Information Commissioner have both emphasized the vital need in the legislation to retain two independent Commissioners. The responsibilities of the two offices are separate and distinct; they must remain so. Under current arrangements, the Offices of the Information and Privacy Commissioners together constitute a department for the purposes of the Financial Administration Act. Each Commissioner has the status of a deputy head under the Public Service Employment Act. As a result, there is a considerable administrative burden imposed upon the Office. At present, the corporate management function of both Commissioners, comprising 14 person-years, is shared so that financial, personnel and communications officers are responsible to both Commissioners. Presumably, financial considerations dictated a common support service.

Are the current office arrangements satisfactory? There can be no doubt that the functions of the two Commissioners are incompatible. Each has a unique mandate. One is supposed to promote open

government; the other to protect personal privacy. At times, the *Privacy Act* is invoked in order to prevent the release of personal information which has been sought under the *Access to Information Act*. Each Commissioner must conduct impartial investigations and make impartial findings. Each may be called upon to support their respective positions on the same case before the courts or before Parliament. In this circumstance, real or perceived bias must be avoided. Although the Commissioners do not make binding decisions, each Commissioner is required by statute to investigate complaints, receive the representations from the complainant and the government institution involved, and determine if complaints are "well founded". Accordingly, the divergent duties imposed on each Commissioner demand that there be no real or perceived conflict of interest.

The Committee has concluded that the present structure of the Offices of the two Commissioners may lead to real or perceived bias. In practice, the two Offices make every effort to avoid consultation on individual cases. Nevertheless, the same corporate management staff receive and open correspondence, retain contractors and legal counsel, and handle individual case files—subject, of course, to appropriate security measures. Some members of the public and even some senior government officials perceive that the two Commissioners and their staff work together. The common management structure may undermine the Commissioners' ability to conduct investigations in private, as required by their respective statutes. This structure contributes to the appearance, if not the reality, of bias. Therefore, the Committee is of the view that the two Offices must be separated, with separate parliamentary votes for each office and a separate corporate management structure.

Recommendations:

- 4.1 The Committee recommends that the central mandate of the Information Commissioner and Privacy Commissioner to make recommendations on disclosure be confirmed, but that the power allowing the Information Commissioner to make binding orders for certain subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers, and extensions of time) be provided in amendments to the Access to Information Act.
- 4.2 The Committee recommends that the Information Commissioner be statutorily authorized to conduct audits of government institutions, *inter alia*, to assess the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented. The resources necessary to undertake this additional responsibility should be provided.
- 4.3 The Committee recommends that the Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner be separated in order to avoid any real or perceived conflict of interest in the discharge of the Commissioners' two mandates. A separate parliamentary vote for each Office should likewise be required.

B. Judicial Review

The precise scope of the Federal Court's authority to review refusals by government institutions to disclose records or personal information under the legislation is most unclear. The Access to Information Act does not confer upon the Court any explicit powers to review some matters about which individuals may complain to the Information Commissioner; matters such as fees, unreasonable extension of time to give access, and the language of records are not subject to judicial review under the Act. Similarly, the Privacy Act contemplates judicial review solely for issues involving access to records containing personal information. However, the failure to give access within the required time may be deemed a refusal under both Acts. The Court is empowered to order or to forbid the release of a record or personal information or to make such other orders as it considers appropriate. The Court may award costs to an unsuccessful applicant if it finds that important new principles have been raised.

Both Acts contain a two-tiered standard for judicial review which provides less scope for the Federal Court in respect of certain listed exemptions than for others. For more sensitive records or

personal information, the Court may order the head of the government institution to make disclosures only if it finds that the head of the government institution did not have reasonable grounds upon which to base a refusal. For other kinds of records or personal information, the Court is empowered to order disclosure if it concludes that the government institution "is not authorized to refuse" disclosure.

In other words, there are two separate provisions in each Act setting out the ambit of the Federal Court's authority. Both provisions are ambiguous. Both require substantially less than full judicial review. In interpreting section 49 of the Access to Information Act, Associate Chief Justice Jerome has held that once a record has been determined to fall within a class of records referred to in an exemption, the applicant's right to disclosure is subject to the discretion of the government institution to make disclosure. The Federal Court has held that in such circumstances, it will not review the exercise of discretion by the government institution once it is determined that the record indeed falls within the class of records exempted from disclosure. Accordingly, the Federal Court is by no means at liberty to substitute its own view for that of the government institution as to whether or not a particular document may or may not be disclosed under the legislation. In the second provision for judicial review contained in both Acts, the Federal Court must determine whether the institution has "reasonable grounds" on which to refuse to disclose a record or personal information. The ambit of this provision is equally unclear. Some commentators have indicated that a narrower power to review is required by this provision; others seem to take the opposite view.²

In Bill C-15, the Progressive Conservative forerunner of the Access to Information Act, a simple de novo appellate jurisdiction was conferred upon the Federal Court. Under this Bill, the Court would have been able to substitute its own view for that of the head of the government institution: a full right of appeal was envisaged. The Committee considers this approach preferable, since there is considerable uncertainty surrounding the current standard. Also, the Committee believes that both Acts should be clarified to confirm that where discretion contained in an exemption is reviewed, the Federal Court should be entitled to substitute its judgment for that of the government institution, as is the case of freedom of information and privacy statutes in other jurisdictions.

Recommendations:

- 4.4 The Committee recommends that sections 49 and 50 of the Access to Information Act and sections 48 and 49 of the Privacy Act be amended so as to provide a single de novo standard of judicial review.
- 4.5 The Committee further recommends that the Acts clarify the Federal Court's general jurisdiction to substitute its judgment for that of the government institution in interpreting the scope of all exemptions.

END NOTES

- See: Information Commissioner v. Chairman of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (Federal Court, No. T-707-85).
- It would appear that the intent of section 50 of the Access to Information Act (Section 49 of the Privacy Act) was to provide government institutions with a broader authority to withhold particularly sensitive classes of information referred to therein. See the comments of Strayer, J. in Re Ternette and Solicitor General of Canada (1985), 9 Admin.L.R. 24.

PARTICULAR ISSUES UNDER THE PRIVACY ACT

Assessing the General Effectiveness of the Privacy Act

The main goal of the *Privacy Act*, as enshrined in section 2, is to "protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution" The major provisions of the *Privacy Act* designed to achieve this central objective seem to be functioning effectively; nevertheless, some important improvements are needed in a variety of areas.

The *Privacy Act* differs from the *Access to Information Act* in that it has already been revised once on the basis of experience. Some problems persist; they need to be addressed more successfully as the recommendations below suggest. Certain of the statutory changes proposed in this Report are fundamental and add to the scope of the legislation; others are either of less consequence, or require changes in administrative policies and practices, rather than in the *Privacy Act* itself.

Promoting More Active Implementation of the Privacy Act

Sections 4 to 9 are the heart of the *Privacy Act*; they incorporate the standard code of "fair information practices" that is at the core of all effective data protection legislation. Under section 4 of the *Privacy Act*, for example, the heads of government institutions are required to have procedures in place to ensure that personal information which is collected "relates directly to an operating program or activity of the institution." Government institutions are required to collect personal data directly from the individuals concerned, wherever possible, and to inform them of the purposes of data collection. Such information must be kept as accurate, up-to-date, and complete as possible. Subject to various conditions, information may only be used for the purpose for which it was collected, or for a consistent use. Likewise, it may only be disclosed, without the consent of the individual, in conformity with stated rules. It should be noted, however, that section 8(2) describes thirteen purposes for which such personal information may be disclosed to third parties.

The Privacy Act features a system of shared responsibility for the implementation of sections 4 to 9. As described in the Introduction to this Report, the prime actors are the heads of government institutions, the Department of Justice, the President of the Treasury Board, and the Privacy Commissioner. Investigators from the Office of the Privacy Commissioner have "found no evidence that either the Treasury Board or the Department of Justice provided any specific education programs to help government staff interpret these sections." Moreover, the Office of the Privacy Commissioner "has found no evidence of procedures in place to ensure systematically that institutions need the personal information they collect" or that they advise individuals in a systematic way of the purpose for collecting data about them.³

Section 71 of the *Privacy Act* spells out the duties and functions of the Treasury Board. The President of the Treasury Board is required to keep "under review the manner in which personal information banks are maintained and managed to ensure compliance with the provisions" of the *Privacy Act*. Among other responsibilities, the Treasury Board is also required to prepare (and distribute to government institutions) directives and guidelines concerning the operation of the *Privacy Act*. Statistics Canada and the Public Archives of Canada assist the Treasury Board in the implementation of such records management policies.

There has been some criticism of how well the Treasury Board carries out these relatively explicit responsibilities. The Committee encourages the President of the Treasury Board to implement the duties imposed under section 71 with vigour, since these oversight responsibilities are crucial to the effective implementation of the legislation by government institutions.

In 1983 the Treasury Board published the *Interim Policy Guide: Access to Information Act and the Privacy Act*. It instructs all government institutions to employ the *Guide* in implementing the legislation and in dealing with relevant activities under the laws. The volume has the particular benefit of breathing life into the sometimes narrow words of the legislation. Unfortunately, the *Interim Policy Guide* has not been updated and issued as a full-fledged *Policy Guide* with all the attributes of a Treasury Board order, nor has it been incorporated in the *Administrative Policy Manual*. If these instructions were binding on all employees, and deviations permitted only on advice from the Department of Justice, considerable confusion in implementation of both Acts would be eliminated.

The Committee welcomes the new Treasury Board policy on government information collection, which now requires an independent review and registration process under the auspices of Statistics Canada, and the Committee plans to monitor the Board's implementation of sections 4 and 5 of the *Privacy Act* during future annual reviews of the legislation.

The Committee also looks forward to the results of a review by the Treasury Board and Public Archives of Canada of the administrative arrangements necessary to ensure that section 6 of the *Privacy Act* on retention and disposal of personal information is applied in practice.

The Committee supports the Privacy Commissioner's emphasis on his role as auditor of the federal government's personal information-handling practices. Specifically, it is pleased that he has audited exempt banks and the disclosure of information for law-enforcement purposes under section 8(2)(e). The production of a *Privacy Act Audit Guide* by his office, and his efforts to strengthen the auditing talents of his staff, are equally welcome.⁴

Recommendations:

- 5.1 The Committee recommends that the Treasury Board update the *Interim Policy Guide* and issue it in permanent form as a full-fledged *Policy Guide* in the *Administrative Policy Manual* within twelve months of the tabling of this Report in Parliament.
- 5.2 The Committee recommends that the Treasury Board prepare a written submission to the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the detailed operational activities of Statistics Canada and the Public Archives of Canada in implementation of records management policies under the *Privacy Act*.
- 5.3 The Committee further recommends that the Treasury Board continue to publish its *Implementation Reports* and that the Department of Justice continue to publish its *Communiqué*, because of their importance in assisting government institutions with the implementation of the *Access to Information Act* and *Privacy Act*.
- 5.4 The Committee recommends that the Privacy Commissioner undertake continuing audits to ensure compliance with sections 4 to 8 of the *Privacy Act*. To make this responsibility explicit, the Committee recommends that section 37(1) be clarified by adding the italicized words to the existing section: "The Privacy Commissioner may, ... carry out audits and investigations in respect of personal information under the control of government institutions to ensure compliance with sections 4 to 8."
- 5.5 The Committee further recommends that the "may" in section 37(1) of the *Privacy Act* be changed to "shall" in order to emphasize the central place of this auditing and investigative responsibility for successful implementation of the Act (without depriving the Privacy Commissioner of any discretion in his initiation of specific compliance audits and investigations).

Oversight of Computer-Matching Programs

"Computer matching" involves a particular type of record linkage or matching of personal data. It has been defined as "the comparison of different lists or files to determine whether identical, similar, or conflicting information appears in them. Comparisons can be made by matching names, social security numbers, addresses, or other personal identifiers."

As noted in a June 1986 Report from the U.S. Office of Information Technology, computer matching can be used to detect unreported income, unreported assets, duplicate benefits, incorrect personal identification numbers, overpayments, ineligible recipients, incongruous entitlements to benefits, present addresses of individuals, and service providers billing twice for the same activity. The same report distinguishes *computer matching*, which involves comparing records after an individual is already receiving government benefits or services, and *front-end verification*, which "is used to certify the accuracy and completeness of personal information at the time an individual applies for government benefits, employment, or services."

The Privacy Commissioner has drawn particular attention to the risks of computer matching, because the existence of computers and automated data banks makes widespread matching truly feasible. In the vivid language of the Privacy Commissioner, "Computer matching turns the traditional presumption of innocence into a presumption of guilt: in matching, even when there is no indication of wrong-doing, individuals are subject to high technology search and seizure. Once the principle of matching is accepted, a social force of unyielding and pervasive magnitude is put in place."

The process of government would indeed be more efficient if we were all watched and monitored; the problem is to establish acceptable and tolerable limits to computer matching. There is an especially strong resistance to far-flung matching operations that involve access to a broad array of personal data from various government institutions. The current mechanisms to regulate such practices are inadequate. In particular, a balance must be achieved between the privacy interests of individuals and other societal values, such as the reduction of fraud and waste.

The Privacy Commissioner concluded in his Brief to the Committee that although a recent Supreme Court of Canada decision "reinforces the protection against cross-matching now implicit in the Privacy Act, growing pressure to use the technique in pursuit of some undoubtedly admirable causes may make it prudent to make the prohibition specific and explicit."

Although the Department of Justice has stated that computer matching by federal institutions is currently covered by the *Privacy Act*, the Committee believes that certain aspects of this practice require stronger protections and controls in the legislation itself.⁹

At present, the *Privacy Act* does not deal with computer matching or record linkages in such explicit terms as would be desirable, although it does establish in section 7 the basic principle that personal information should only be used for the purpose for which it was collected. Yet as the Privacy Commissioner has pointed out, "Section 7(a) proscribes the use of personal information except 'for the purpose for which the information was obtained ... or for a use consistent with that purpose'. Since computer matching involves the comparison of personal information collected for different purposes, the practice contravenes this provision of the Act. Only an unacceptably broad interpretation of the words 'consistent use' could be used in an attempt to justify computer matching as now understood." The Commissioner is concerned that, just as in the U.S. experience, where the concept of "routine uses" has facilitated the transfer of data for computer matching, the analogous Canadian standard of "consistent uses" may likewise promote unacceptable computer matching in this country.

The U.S. Senate has recently considered a Bill on computer matching introduced by Senator William Cohen of Maine on August 14, 1986.¹¹ It is expected that the Bill will be considered in the House of Representatives in 1987. It would have the effect of revising the U.S. *Privacy Act* to regulate computer matching.¹² Its main control mechanisms are the preparation and publication in the *Federal*

Register of a detailed, written matching agreement and the creation of Data Integrity Boards in each federal agency to oversee and coordinate the agency's implementation of matching agreements.

For various reasons, some clarification of the *Privacy Act* is desirable to control the use of computer matching. A special survey by the Treasury Board Secretariat in 1984-5 revealed that government institutions are indeed carrying on a considerable amount of data matching.¹³ However, many government institutions have failed to account adequately for their computer matching activities, as required by the *Privacy Act*. The President of the Treasury Board informed the Committee that sections 7 and 8 of the Act "do not deal adequately with the use of the new technology for data matching."¹⁴ A legitimate matching procedure should be a matter of public record or be made subject to guidelines. Computer matching should be explicitly prohibited if it involves using information collected for one purpose for another inconsistent purpose.

Recommendations:

5.6 The Committee recommends that the President of the Treasury Board issue guidelines requiring government institutions to follow the requirements listed below and also recommends that a specific section incorporating these requirements, and a definition of computer matching, be added to the *Privacy Act*:

Government institutions should be required:

- a) to give sixty days advance public notice (a comment period) of intended matches in the Canada Gazette and to describe all current matching activities and the type of information resulting from the match in the annual *Personal Information Index*;
- b) to report in sufficient detail in the announcement of proposed matches to identify clearly the authority under the *Privacy Act* permitting the match; and
- c) to register any new bank resulting from data-matching.
- 5.7 The Committee further recommends that the *Privacy Act* prohibit all but the most carefully circumscribed data matching, especially with respect to those matches involving the use of personal data from another government institution.
- 5.8 The Committee recommends that the Privacy Commissioner be especially vigilant in his oversight of computer matching and make a particular point of drawing perceived abuses to the attention of Parliament, both in his Annual Report and in his appearances before the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

Controlling Uses of the Social Insurance Number

The Social Insurance Number (SIN) is the most common unique personal identifier in use in Canada. The basic reason for the development of SINs in the early 1960s was the need for numerical identification of individuals to use mainframe computers efficiently; this technological imperative largely continues to the present day. SINs were introduced for purposes of federal unemployment insurance and pension plans in 1964, but no controls were placed on additional uses of this new numbering system, despite some promises that this proliferation would not occur. In fact, the impetus to multiple uses of SINs as a numbering scheme began as early as the initiation of the system in 1964-5. Between 1965 and 1977, the House of Commons paid little systematic attention to the burgeoning uses of SINs.¹⁵

In 1981 the first Privacy Commissioner, Inger Hansen, Q.C., prepared a Report on the Social Insurance Number in which she recommended the creation of a new criminal offence "against the privacy of another" in order to regulate its use. 16 The Government took no action on this Report.

The number of ways the Social Insurance Number is used today worries many Canadians. This identifying number is so important, so special, and so much a symbol of the need for data protection that it demands certain controls over its use. In 1985-86 the Office of the Privacy Commissioner heard from more than 100 individuals who "either wanted to complain about an organization's use of social insurance numbers or sought clarification about the requirement to provide a SIN."

The simple problem is that Canadians are constantly being asked for their SIN. It is used as a unique personal identifier in a wide variety of settings in all sectors of society. It is alleged that certain police departments require a SIN from persons calling their emergency numbers. Some funeral homes require the number of the deceased to obtain a burial permit from municipal authorities. Persons seeking access to some federal office buildings are asked to produce their SIN. It is thought that credit bureaus use the SIN as a primary means of linking pieces of information about a specific person. Insurance companies regularly ask policy holders to supply their SINs in making policy claims. In the private sector, persons who refuse to divulge their SIN risk the denial of services.

Although it is a very important tool in the operation of our increasingly automated society, the Committee's view is that the Social Insurance Number should not be employed in ways never intended or authorized by Parliament. Individualized numbering systems should be devised to meet the needs of specific systems. The fundamental problem at present is that "the elected representatives of the Canadian people have failed to ensure the existence of adequate policies for controlling the development and uses of social insurance numbers." The 1964 legislation creating the SIN failed to provide any safeguards on its use for other purposes. Thus, the uses of the number as a unique personal identifier have proliferated. The general public seeks controls over the unauthorized uses of the SIN by the private sector, in municipal and provincial governments, and at the federal level.

Federal employers should take the lead in the judicious use of the SIN. Specifically, as the current Privacy Commissioner has noted, Social Insurance Numbers "should be protected from indiscriminate and trivializing uses." At present, there are 11 Acts or regulations giving federal agencies the authority to collect the SIN, primarily for purposes of unemployment insurance, income tax, and social security. Federal government institutions must question why they are collecting the SIN and whether they truly need it.

The Privacy Commissioner poses the dilemma quite clearly by noting that "if a [Social Insurance] number is requested for any other purpose, an individual is simply not obliged to provide it. Of course, by not providing it, he or she may not receive the goods or services which are desired. That is a decision for each person to make." The Privacy Commissioner further noted that "Uncontrolled and general use of the SIN establishes a de facto national identifier with all its ominous and de-humanizing implications." This theme has also been recently emphasized in the U.S. Congressional Office of Technology Assessment's study of Electronic Record Systems and Individual Privacy.²³

In the 1970s, the Progressive Conservatives made the use of SINs a major political issue. The Progressive Conservative Government prepared legislation for controlling the uses of the Social Insurance Number, but it was not introduced before the Government fell at the end of 1979. The Bill was part of the Progressive Conservatives' initiatives on access to government information and improvement of privacy protection. The Honourable Perrin Beatty, M.P., and Senator Jacques Flynn subsequently introduced Bill C-535 in the House and Senate in May 1980.

The 1980 Progressive Conservative Bill C-535, which was essentially a revision of the original privacy legislation, (Part IV of the Canadian Human Rights Act of 1977), also proposed a new section of the Act, which would have limited government's use of the Social Insurance Number to the administration of an Act of Parliament or a number of basic programs: pensions, student loans, family allowances, old age security, income tax, and unemployment insurance. Otherwise, "no right, benefit or privilege shall be withheld from and no penalty shall be imposed on any individual by reason of a refusal by the individual to disclose to a government institution the Social Insurance Number assigned to the individual" Except for the authorized uses, individuals could require the deletion of their SIN

from any file about them. Whenever government institutions requested a SIN, they would be required to explain the consequences, if any, of failure to provide it. ²⁴ Section 35(1)(f) of Bill C-535 explicitly authorized the Privacy Commissioner to review complaints about Social Insurance Numbers.

Since 1980, three Members of the House of Commons from the Progressive Conservative party, Messrs. Hnatyshyn, Gamble, and Stackhouse, have introduced identical Bills "respecting the use of Social Insurance Numbers." The preamble to these private members' bills is as follows:

Whereas it is desirable to prevent Social Insurance Numbers from becoming an employee identification number, a student identification number, a patient identification number, a customer identification number, and generally a national single identification number;

And Whereas it is desirable to ensure that any further disclosure or use of Social Insurance Numbers is specifically authorized by prior Act of Parliament after full consideration and public consultation.

The Committee shares the continuing concerns expressed in these private members' Bills.

The Committee notes that at its 1986 Annual Meeting, the Canadian Bar Association passed a resolution on the Social Insurance Number expressing "its deep concern over the philosophy of using a compulsory identification number as a means of tracing or locating persons for purposes other than income tax, social assistance and pensions, as initially instituted."²⁶ Furthermore, the Committee also takes note of the fact that, after the unauthorized removal of tax records containing the Social Insurance Numbers of 16 million Canadians from an office of Revenue Canada, Taxation in November 1986, La Ligue des Droits et Libertés announced the organization of a coalition of Quebec organizations to demand controls on the use of such numbers.²⁷

Recommendations:

- 5.9 The Committee recommends that a new section of the *Privacy Act* limit the collection and use of Social Insurance Numbers to those activities explicitly authorized by federal Act or regulations. Otherwise, there should be a statutory prohibition against the federal government, the provinces, or the private sector denying services or goods to an individual, because of a refusal to provide a Social Insurance Number. The Committee also urges the creation of a statutory cause of action under the *Privacy Act* for individuals faced with such refusals.
- 5.10 The Committee recommends that the Privacy Act be amended as follows:

It shall be unlawful for any federal, provincial or local government institution or the private sector to ask any person for his or her Social Insurance Number, unless such a request is authorized by law.

It shall be unlawful for any federal, provincial or local government institution or the private sector to deny to any individual any right, benefit, or privilege provided by law, because of such individual's refusal to disclose his or her Social Insurance Number, unless such disclosure is required by federal statute.

Any federal government institution which requests an individual to disclose his or her Social Insurance Number shall inform that individual whether that disclosure is mandatory or voluntary, by what statutory or other authority such number is solicited, and what uses will be made of it.²⁸

Exempt Banks

Section 18 of the *Privacy Act* authorizes the Governor in Council to establish personal data banks to which individuals cannot obtain access under any circumstances. This section stipulates that the

information banks in question "contain files all of which consist predominantly of personal information" concerning international affairs, national defence, and law enforcement and investigation, as described in sections 21 and 22 of the *Privacy Act.*²⁹ Individuals who apply for access to an exempt bank are neither given denial nor confirmation of the existence of information about them. The Privacy Commissioner has an oversight function with respect to these exempt banks and may examine them in detail, except when issues of Cabinet confidence arise.³⁰

Until 1986, there were about 20 such "exempt banks" for the entire federal government out of a total of more than 2200 personal information banks. The Treasury Board has informed the Committee that there will now be only 5 exempt banks, as soon as the orders in council revoking the exempt status of 15 exempt banks have been prepared.³¹

The remaining 5 exempt banks will be as follows:

NATIONAL DEFENCE:

Military Police Investigation Case Files DND/P-PE-835 P.C. 1985-798, March 14, 1985

Communications Security Establishment, Security and Intelligence Investigation Files DND/P-PU-040 P.C. 1984-4088, December 20, 1984

PRIVY COUNCIL OFFICE:

Security and Intelligence Information Files PCO/P-PU-005 P.C. 1983-1230, April 21, 1983

REVENUE CANADA:

Tax Evasion Cases RCT/P-PU-030 P.C. 1985-800, March 14, 1985

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE:

Criminal Intelligence Operational Records CMP/P-PU-015 P.C. 1985-864, March 14, 1985

In November 1986, the Committee received from the Department of Justice a Report on Exempt Banks, based on a review of such banks undertaken by that Department in conjunction with the Treasury Board Secretariat. It is of some interest that those who produced this forty-page Report were themselves denied access to 4 of the then 20 exempt banks. For 4 of the 5 exempt banks, described in the previous paragraph, which are supposed to remain, the Report's findings were almost completely excised from the copy of that document given to the Committee, on the basis of sections 15(1)(f) (international affairs and defence) and 23 (solicitor-client privilege) of the Access to Information Act. This was a graphic example for the Committee of the broad range of exemptions from disclosure available to government institutions under the Access to Information Act.

Revenue Canada's exempt bank on "Tax Evasion Cases," is the fifth of the exempt banks noted in the preceding paragraph. The findings of those who reviewed this bank merit repetition: "We were denied access to this bank. However, as about 45% of its files admittedly pertain to corporations (i.e., non-personal information), it is doubtful whether it meets the test of section 18 [of the Privacy Act]."

The Committee is impressed by the fact that, after the reduction in the number of exempt banks announced by the Treasury Board in 1986, the following institutions no longer have exempt banks:

Canada Employment and Immigration Commission, Canada Post Corporation, the Correctional Service of Canada, Canadian Security Intelligence Service, and the Department of the Solicitor General.

The status of exempt banks had already been at issue, because of the *Ternette* decision in 1984.³² When Mr. Ternette's application for personal information from the RCMP's exempt bank of Security Service records reached the Federal Court of Canada, his lawyer asked the Department of Justice to confirm that all the files in the bank had been examined before it was closed, in order to confirm that the bank met the criteria for exemption. Since the response was negative, the Department of Justice subsequently indicated that this bank could no longer be treated as exempt. The Federal Court also asserted its right to review such files to determine whether or not a file was properly included in an exempt bank. A notice of appeal originally filed by the Solicitor General was discontinued in November 1984.

As a result of the decision in the *Ternette* case and subsequent developments, the concept of exempt banks has lost much of its rationale and validity. Mr. Justice Strayer of the Federal Court concluded that an order in council creating an exempt bank under section 18(1) of the *Privacy Act* can only be made "where *each* of the files in the bank consists 'predominantly of personal information described in section 21 or 22.' This follows from the fact that exemptable banks must contain files 'all of which' consist of such material." The Privacy Commissioner has conducted a systematic examination of all exempt banks and is treating them as open, if there is evidence that they were improperly constituted.

It would be preferable, in the view of the Committee, to treat all personal data in information banks in the same fashion, thus applying the numerous standard exemptions available under the *Privacy Act* to all requests by individuals for access to their personal data. As the Privacy Commissioner explained: "Each application will require the institution to examine the file, not to reject the request automatically because of the privileged position of an information bank. Government institutions may regret the loss of an easy denial of access. But applicants for personal information will be assured of receiving individual treatment." The Committee believes that there should be no body of personal information which is entirely exempt from any kind of review and record-by-record examination. The committee believes that there should be no body of personal information which is entirely exempt from any kind of review and record-by-record examination.

Administrative convenience is the only major argument in favour of exempt banks. It is much simpler for an institution to claim full exemption for an information bank, and it may be less expensive to do so, in terms of workload, than to review every data bank containing information on international affairs, national defence, and law enforcement and investigation. However, the *Ternette* decision requires a procedure to ensure that the files in question "consist predominantly of personal information," as required by section 18(1) of the *Privacy Act*. Thus individual files must now be reviewed for such purposes as a consequence of this judgment. Moreover, sections 4 to 9 of the Act, concerning the collection, retention and disposal of personal information, imply that government departments must have a review mechanism in place to ensure compliance with fair information practices.

In a similar vein, sensitive information of the type intended for exempt banks raises fears in some quarters about what personal data the government is actually collecting. The public should have the assurance that such data is reviewed in detail in order to ensure their conformity with the *Privacy Act*.

The Privacy Commissioner and the Canadian Bar Association have supported the concept of deleting the provision for exempt banks from the *Privacy Act*. As the Commissioner stated: "Given my choice, I would not have exempt banks. I think it gives the Privacy Act a bad name Obviously, some information should be exempted, but I think information ideally should be exempted on a case-by-case basis." ³⁶

Recommendation:

5.11 The Committee recommends that the concept of exempt banks be removed from the *Privacy Act* by repealing sections 18 and 36, since there is no compelling need to retain such a concept in light of the other strong exemptions on disclosure that exist in the legislation.

Criminal Penalties

As illustrated below, most privacy and data protection statutes include criminal sanctions for breaches of the legislation. The Canadian *Privacy Act* is an exception to standard practice elsewhere in this regard.³⁷

The U.S. *Privacy Act* has included criminal penalties since its inception, and these have been applied on occasion.³⁸ The section prohibits officers or employees of an agency from knowingly and willfully disclosing individually identifiable information to any person or agency not entitled to receive it, or from willfully maintaining a system of records without meeting the notice requirements of the Act. An additional subsection further prohibits any person from knowingly and willfully requesting any record concerning an individual from an agency under false pretenses. The penalty under each section is a fine of up to \$5000.³⁹

On December 12, 1985, the U.S. Office of Management and Budget issued a circular on the management of federal information resources. It requires each head of an agency to "review annually the actions of agency personnel that have resulted either in the agency being found civilly liable under section (g) of the [Privacy] Act, or an employee being found criminally liable under the provisions of section (i) of the Act, in order to determine the extent of the problem and to find the most effective way to prevent recurrences of the problem."⁴⁰

The Quebec Act Respecting Access to Documents held by Public Bodies and the Protection of Personal Information contains a substantial section on sanctions in chapter VII.⁴¹ Penal provisions in section 158 to 161 cover the following activities: knowingly denying or impeding access to information which should be made available; knowingly giving access to information which is not to be disclosed; and impeding the progress of an inquiry or examination of a request or application by the Commission by knowingly providing it with false or inaccurate information or by knowingly omitting to provide it with information it requires. The sanction in each of these instances includes costs and fines of amounts under \$1000. Fines for each subsequent offence within two years rise as high as \$2500.

Chapter VII of the Quebec data protection law imposes various types of criminal sanctions for breaches of the statute. For example, the Act declares as follows: "Every person who contravenes this Act, the regulations of the government, or an order of the Commission is guilty of an offence and is liable" to a fine of \$100 to \$500 and, for every subsequent offence within two years, to a fine of \$250 to \$1000. The penal provisions do contain an exculpatory clause to the effect that "an error or omission made in good faith does not constitute an offence within the meaning of this Act." Section 57 of Ontario's Bill 34, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy prohibits any person from willfully disclosing personal information in contravention of the Act, willfully maintaining a personal information bank in contravention of the Act, or making a request for access to or correction of personal information under false pretenses. Persons convicted of such an offence will be liable to a fine not exceeding \$2000. These provisions for three separate criminal sanctions are consistent with the thoughtful recommendations of the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy.

The intent of the Committee's recommendation to incorporate criminal penalties in the *Privacy*Act is to allow the heads of government institutions and the Privacy Commissioner to be in a position to

recommend the use of criminal sanctions for willful and egregious cases of violation of the *Privacy Act*, such as a government employee who steals personal records or otherwise uses them or discloses them in an unauthorized fashion.

Recommendation:

5.12 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to provide criminal penalties for willful breaches of the statute. Such an offence should prohibit any person from willfully disclosing personal information in contravention of the Act, wilfully maintaining a personal information bank in contravention of the Act, or making a request for access to or correction of personal information under false pretenses.

Civil Remedies

Most privacy and data protection statutes, including those in Quebec, the United States, and Europe, impose civil liability for breaches of the legislation, including compensation to an individual for loss or unauthorized disclosure or unauthorized destruction of data, such as under section 23 of the United Kingdom's *Data Protection Act* of 1984.⁴⁴

The U.S. *Privacy Act* makes various civil remedies available for individuals against federal agencies. A 1985 Circular from the Office of Management and the Budget requires each head of an agency "to annually keep track of convictions and suits in order to determine the extent of the problem and to find the most effective way to prevent recurrences of the problem."⁴⁵

The Canadian *Privacy Act* does not provide for civil remedies at present, nor would Canadians have an established right to sue the federal government for invasion of their privacy, since the tort of invasion of privacy does not exist at the federal level. Such a remedy should be available for wrongful collection, use, and disclosure of personal information.

Several examples illustrate the kinds of problems that currently arise under the Canadian *Privacy Act* and that are without obvious legal remedy. A member of the RCMP complained to the Privacy Commissioner that documents he received from an access request contained personal information about other members of the force. An investigation revealed that the material had been highlighted in preparation for its removal, but it was never erased. The Commissioner noted that "the RCMP took steps to ensure it does not improperly disclose personal information again." But what if this erroneous release of personal data on others had resulted in harm or financial loss to them? They should be able to sue for damages. Moreover, if the Privacy Commissioner concluded that the release was malicious or intentional, he should be able to recommend prosecution of the responsible individual(s).

In another case, files from Employment And Immigration Canada were found in an alley behind its local office in Winnipeg; they contained personal data on individuals participating in various programs. The Privacy Commissioner "concluded that the EIC office was negligent in handling the out-of-date files by not properly supervising or instructing the cleaner about the disposal." If individuals had suffered damages as a result of such negligence, they should have had a statutory cause of action. Similarly, the Privacy Commissioner should have had the option of recommending prosecution, if he considered the Commission, its officers, or particular employees to be criminally negligent.

The Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy also recommended the inclusion of a civil remedy of monetary damages in the province's privacy protection scheme. Its useful list of hypothetical cases in support of such a recommendation includes the instance of an agency which improperly discloses information relating to an individual's psychiatric treatment, with the result that the person loses his or her job or is denied an employment opportunity. The Commission offered examples of situations in which individuals suffered pecuniary loss and/or psychological injury of some

kind and recommended that monetary damages should be available for both types of claim. It further recommended that "the government should be liable, regardless of the intentions or bona fides of the public servants. We feel, however, that personal liability should only be imposed on a public servant if an act is committed in wilful disregard of a statutory duty.⁴⁸

The Committee agrees with the Ontario Commission that the damages remedy should be available where identifiable harm to an individual has resulted from breaches of the following statutory duties under the federal *Privacy Act*:

- 1. The duty to collect only authorized or relevant data;
- 2. The duty to refrain from unauthorized disclosure or transfer of data;
- 3. The duty to give access to files and to make corrections.⁴⁹

In order for civil liability to be meaningful, individuals should be granted the right to bring suit in as simplified a manner as possible in the Federal Court of Canada, preferably without the need to engage the services of counsel. The Committee notes that section 45 of the *Access to Information Act* contemplates summary rules for similar purposes. If possible, the measure of liquidated damages to be awarded for invasion of personal privacy should be stipulated in the statute for each infraction. The Federal Court should be given the right to award costs to the individual on a solicitor and client basis.

The Committee has taken into account the prospect that concerned senior managers may react negatively to the creation of civil liability in this fashion, thus possibly leading to reduced activity under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. It does not believe that this innovation will be counterproductive, since the experience to date suggests that the possible occasions for use of such a civil remedy will be rare. Indeed, the *Crown Liability Act* may already make it possible to sue the government under these circumstances. In addition, section 8 of the 1986 Government Security Policy also provides for administrative, disciplinary or statutory sanctions for the disclosure of sensitive information (when there has been misconduct or negligence). This Policy may also be applicable to breaches of the *Privacy Act*. Nevertheless, the Committee has concluded that the *Privacy Act* should contain its own civil remedies.

Recommendations:

- 5.13 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to provide data subjects with monetary damages for identifiable harm resulting from breaches of the following statutory duties:
 - 1. The duty to collect only authorized or relevant data;
 - 2. The duty to refrain from disclosure or transfer of data;
 - 3. The duty to give access to files and to make corrections.
- 5.14 The Committee recommends that rules of court permit individuals the right to bring suit under the *Privacy Act* in as simplified a manner as possible. Furthermore, the Federal Court of Canada should, in the ordinary course, award costs on a solicitor and client basis to the successful applicant.

Consultation with the Privacy Commissioner

A matter not currently dealt with in the *Privacy Act* is the need for the government and Parliament to notify the Privacy Commissioner of proposed changes to statutes, draft legislation, regulations, and administrative practices that have implications for personal privacy.

The Privacy Commissioner gave the Committee five examples of important matters about which he was not consulted and urged that an amendment to the *Privacy Act* require consultation with his office over privacy-related matters in proposed legislation.⁵¹ For example, he was not consulted in the enactment of the *Family Orders Enforcement Assistance Act* of 1986 or in the development of the 1985 "Conflict of Interest and Post-Employment Code for the Public Service." In both instances, the Privacy Commissioner had serious concerns.⁵²

The Committee has concluded that the goals of the *Privacy Act* will be gradually eroded if an improved consultative mechanism with the Office of the Privacy Commissioner is not devised and implemented. Such activities also fit well with his audit and oversight functions for federal information activities. A good example of the contributions of the Commissioner are his comments on the new *Archives Act* (Bill C-7) in an appearance on November 4, 1986, before the House of Commons Legislative Committee considering the Bill.

The consultative and advisory role of the Office of the Privacy Commissioner should be better defined and strengthened by means of a policy directive from the Privy Council Office and the Treasury Board and by changes in the *Privacy Act*. Such consultation should probably be informal in most cases, since the Privacy Commissioner is directly accountable to Parliament and not a part of the Executive Branch of Government as such. Consultation, in the first instance, should require government institutions and the Department of Justice to consider the implications of all its drafting activities for the *Privacy Act*, and then require that the Privacy Commissioner be notified. He may then determine, at his discretion, whether to make comments thereon and the best forum for such comments.

A method must be developed to ensure that the *Privacy Act* is seriously considered by all government institutions in the legislative process, and that the Privacy Commissioner is consulted routinely before legislation or policies impinging upon the *Privacy Act* are introduced. At the stage when new or revised legislation and regulations are drafted, the Department of Justice should be required to consider any possible ramifications for the *Privacy Act*, just as it currently does for the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In the United States, the Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) of the Office of Management and Budget requires each notice of a new or altered system of records from an agency to contain an evaluation of probable or potential effects of the proposal on the privacy of individuals. OIRA then reviews this "privacy-impact statement" with the same criteria in mind.⁵³

A similar requirement of a privacy-impact statement should be imposed on Canadian federal government institutions which are sponsoring comparable changes. The 1983 Personal Privacy Protection Law of New York State contains a useful list of specifications and rules for the contents of such a statement: the name of the agency maintaining the records; the name and title of the responsible official; the procedures for an individual to gain access to these records; the categories and approximate number of persons about whom records will be maintained; the categories of information to be collected; the purposes for which the records will be used; and the disclosures of such information that are intended and the legal authority for such disclosures. Preparing such information will not impose additional duties on a federal government institution, since the same concerns must now be addressed before the notice of any new or revised personal information banks is issued in the Personal Information Index.

The process of government and legislative consultation with the Privacy Commissioner does raise some relevant questions about possible conflict of duties. If the Commissioner gives his imprimatur to a specific policy proposal, can he then independently investigate a complaint on the same matter, or an aspect thereof, at a later date? Will consultation become a form of cooptation? A brief answer is that subsequent developments, or the passage of time, may sometimes prove that the Commissioner was wrong or at least misguided in the advice originally given. An emphasis on notification and then

informal consultation with the Commissioner will also reduce the risk of such possible conflicts of interest.

It is also worth noting that the Privacy Commissioner may only give advice and does not make binding rulings. He provides a non-binding, advisory service for government institutions under the *Privacy Act*; they are still legally responsible for compliance with the law, whatever advice they may receive from the Commissioner. Complaints are also much more likely to occur when the Government and Parliament in fact ignore the Commissioner's advice, as regularly occurs in other countries.

The experience in a country like West Germany is somewhat comforting as to this problem of a possible conflict of interest between the Privacy Commissioner's advisory and investigative roles. The data protection authorities in that country are regularly consulted on pending matters of data protection and offer advice. The problems are not that they worry unduly about giving bad advice but about having the government agencies rely on the data protectors to do all the drafting work in the first place, about having too limited resources to provide timely advice on pressing matters, and about having the government or the legislature ignore most of their considered advice.

The Canadian Privacy Commissioner is more likely to be involved in a struggle to have his full recommendations followed rather than in a position of being seen at a later date as having been "too weak" or as having been coopted on a matter affecting personal privacy. The Commissioner may also have to rely on a standard *caveat* in his advice to the effect that he cannot guarantee that he will not change his opinion at a later date in light of new evidence or reconsideration of fundamental issues.

The Committee wishes to encourage informal but systematic consultation between drafters of government legislation and regulations and the Office of the Privacy Commissioner. The Committee's judgment is that the Privacy Commissioner should be notified and at least informally consulted on pending statutes and regulations, and that he should be willing to issue non-binding opinions on request. It may not always be possible for the Commissioner to be consulted in advance in the formulation of government policy, but he should monitor the implications of such policies as they are announced and reported to him and also offer his advice to relevant parliamentary committees. Whenever possible, these consultations should occur on an informal basis in order to avoid additional bureaucratic procedures.

Recommendations:

- 5.15 The Committee recommends that the Government, government institutions, and Parliament take the requirements of the *Privacy Act* into account, and notify the Privacy Commissioner, concerning any draft or final legislation, regulations, or policies that have implications for the personal privacy of Canadians.
- 5.16 The Committee recommends that all legislation before Parliament which has implications for the collection, retention, protection, and disposal of personal information be accompanied by a privacy-impact statement prepared by the sponsoring government institution for review and comment by the Office of the Privacy Commissioner.

The Canadian Police Information Centre

One of the most sensitive data bases is the Canadian Police Information Centre (CPIC). It affects all Canadians, directly or indirectly. CPIC is operated as a centralized, automated index to local police records, by the Royal Canadian Mounted Police, at the expense of the federal government, on behalf of police forces across Canada. CPIC itself contains personal information in a variety of interrelated data bases, but it is also an index to the original records kept by local police forces. It is the most visible police information system in Canada and illustrates the general problems of implementing good data

protection practices in all police data systems. CPIC policy is set by an advisory committee composed of twenty-six senior police officers from across Canada. In practice, it is the RCMP that primarily makes policy for CPIC.⁵⁵

One of the issues that arose during the Committee's hearings is the extent to which CPIC is subject to the *Privacy Act* and thus to the jurisdiction of the Privacy Commissioner for purposes of auditing and investigating complaints. The Privacy Commissioner and the Solicitor General claimed that CPIC was at least partially exempt from such scrutiny, because certain data in it originated with local and provincial police forces.

A legal opinion from the legal advisor to the Privacy Commissioner, dated November 21, 1986, asserts that "information provided to the Canadian Police Information Centre by police agencies other than the Royal Canadian Mounted Police could not be investigated pursuant to the *Privacy Act*." The opinion claims that some of the data accessible through CPIC is not in the "control" of the RCMP. In the view of the legal advisor, this jurisdictional problem primarily concerns Investigation Files on persons (covering 1.5 million persons in 1985) and provincial motor vehicle data bases (containing 4.4 million registrations in 1985) that are located in provincial computers and accessible through CPIC. There is no jurisdictional problem for the Privacy Commissioner for Investigation Files entered in CPIC by the RCMP acting as a local or provincial police force, or for the major category of Identification Files (containing 2.9 million criminal records in 1985) maintained on CPIC by the RCMP. But a significant percentage of Investigation Files contains information placed in the CPIC system by municipal police agencies across Canada, especially the large metropolitan police forces (excluding those in Quebec).

The legal advisor to the Privacy Commissioner also expressed the view that amending the *Privacy Act* to give the Commissioner the right to investigate those parts of the CPIC system which, in his view, are beyond the Privacy Commissioner's jurisdiction, will require consultations with the provinces to resolve potential constitutional problems.

The Committee's view is that the concerns raised about the Privacy Commissioner's jurisdiction over CPIC should not be allowed to impair his oversight role with respect to this sensitive and ubiquitous personal information system. The practical realities are that the RCMP operates the CPIC system and controls policy for its use, and federal taxpayers alone finance its operation. It is arguable that all personal information that enters the CPIC system is under the control of the RCMP for all practical purposes and should thus be regarded as being subject to the *Privacy Act*.

The Privacy Commissioner expressed the following opinion to the Committee: "If it would give some sense of security that the information in CPIC will not be abused, I think perhaps the Privacy Act could be changed to make specific our involvement, our jurisdiction." The Committee is of the opinion that any ambiguities on this sensitive matter should be clarified by an amendment to the Act, following negotiations with the appropriate provincial authorities. The Committee also notes that the various exemptions under the *Privacy Act*, including section 19(1) covering personal information obtained in confidence from the government of a province or an institution thereof and section 22 on law enforcement and investigatory data, would provide the necessary protection of CPIC information.

By noting its concern about CPIC, the Committee does not intend to suggest that it is the only data base of this type which merits attentive and continuing oversight by the Privacy Commissioner. Other relevant systems include the Automated Criminal Intelligence System (ACIIS), the Police Information Retrieval System (PIRS), the Automated Intelligence Drug System (AIDS), and the Canadian Security Intelligence Service Records.⁵⁸ The problem is that the general public knows relatively little about any of these automated systems, and there is no evident external oversight of their operations for purposes of data protection.

5.17 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to specify that all personal data stored in the Canadian Police Information Centre is fully subject to the requirements of the *Privacy Act*.

5.18 The Committee further recommends that the Privacy Commissioner evaluate and audit the policies and practices of the CPIC system, and other comparable automated data bases, in order to ensure that the privacy interests of individual Canadians are being adequately protected.

Access Requests from Government Employees

One of the central features of a code of fair information practices is that individuals should have a right of access to their own personal records in the hands of government institutions. Sections 12 to 17 of the *Privacy Act* provide a formal regime to facilitate such requests.

The 375,000 federal government employees are the subject of considerable data collection by the federal government. In practice, however, one anomaly under the legislation is that some government institutions require their own employees to make *formal* requests for access in order to see their own personnel records. This is especially true for the Department of National Defence. In some cases, ironically, this formal policy replaces practices of informal access to personnel records that have existed for many years.

The Committee considers that it is a normal feature of good management practices to allow government employees access to their own personnel files. Government employees should only be required to satisfy the formal requirements of the *Privacy Act* if problems are encountered with these informal procedures. In fact, the Committee urges that government institutions grant individuals informal access to their own records, whenever possible. The Committee's intent is to save time and money and to discourage unnecessary use of formal bureaucratic régimes. Under normal circumstances, only persons outside the employ of the federal government should have to resort to the formal access procedures under the *Privacy Act* in order to see their own records in a personal information bank.

The model of encouraging informal access by individuals to their own records has been well developed in the United States at the federal level, especially by the Department of Defence (DoD). Generally, the number of access requests under the U.S. *Privacy Act* is declining, since informal access procedures have been encouraged. The DoD has concluded that;

... the Privacy Act is not being used as a primary method of access to DoD records by individuals. The DoD policy is to encourage granting individuals access to records about themselves without forcing them to use the rather formal procedures of the Privacy Act Several component Privacy Officers have indicated that they feel most Privacy Act requests are being filed by former members and employees or by personnel not associated with the Department. This is an indication that current members and employees have general ready access to records about themselves and, therefore, may ... not feel the need to file Privacy Act requests to get access. 59

The U.S. Office of Management and Budget concludes that this Defense Department assessment is consistent with the experience of other agencies with informal access procedures, especially in personnel programs and benefits programs where individuals have traditionally enjoyed access to their own records.

Recommendations:

- 5.19 The Committee recommends that all government institutions presently subject to the *Privacy Act* permit their employees to have informal access to their own personnel records, instead of requiring a formal request for access under the *Privacy Act*.
- 5.20 The Committee recommends that in accordance with its earlier recommendations all government institutions to be covered by the *Privacy Act*, as well as Crown corporations and the federally-regulated private sector, permit employees to have informal access to their own personnel records instead of requiring a formal request for access under the *Privacy Act*.

Consistent Uses of Personal Information

Perhaps one of the surprising aspects of the *Privacy Act* is the fact that the law devotes considerable attention to the conditions under which personal information may in fact be disclosed by government institutions.

Under section 8(2)(a) of the *Privacy Act*, personal information under the control of a government institution may be disclosed "for the purposes for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose." In the Committee's view, it is unsatisfactory that the Act contains no further definition of a "consistent use," because of the possibility that this provision is being used to evade the clear statutory mandate of closely regulating the disclosure of personal information.

Government institutions are required to list consistent uses of personal information in the annual Personal Information Index. If this has not been done, section 9(3) of the Privacy Act requires the government institution to "forthwith notify the Privacy Commissioner of the use for which the information was used or disclosed," and "ensure that the use is included in the next statement of consistent uses set forth in the index." The Privacy Commissioner "suspects that a good deal of personal information changes hands for consistent uses However, he has received only two notifications under subsection 9(3)." His conclusion is that departments are not notifying him as required and that perhaps the Treasury Board should highlight new consistent uses in the next edition of the Personal Information Index.⁶⁰

The Committee is concerned that the Privacy Commissioner received only three such notices of consistent uses in 1985-86: he successfully objected to one and was awaiting clarification from the government institution about a second. The Privacy Commissioner himself noted that "the scale of changes to the latest edition of the Personal Information Index suggests that many institutions have overlooked the obligation to notify the Commissioner of new 'consistent' uses'61 The Committee is concerned that the monitoring mechanism for consistent uses is not functioning effectively.

Since the concept of consistent uses derives from the notion of "routine use" in the U.S. Privacy Act, it is useful to note persistent concerns in that country that the term must be made clearer and more meaningful. The U.S. Privacy Act defines a "routine use," with respect to the nonconsensual disclosure of a record, as "the use of such record for a purpose which is compatible with the purpose for which it was collected." As a recent Presidential Report on the Privacy Act makes clear, "compatibility is the sole standard for agencies to use in deciding whether a disclosure can be appropriately made as a rountine use." But, the Report continues, there are real problems in discerning what Congress originally intended, and "even a casual examination of agencies' routine uses suggests that agencies interpret the concept of compatibility to permit uses that are neither functionally or programmatically related to the original collection purpose." This is the problem which the Committee seeks to address in Canada.

In 1977 the U.S. Privacy Protection Study Commission recommended that, in addition to compatibility with the purpose for which the information was collected or obtained, a routine use should also be "consistent with the conditions or reasonable expectations of use and disclosure under which the information in the record was provided, collected, or obtained." As noted in the previous paragraph, the President's Annual Report to Congress in 1985 called on Congress to reconsider this problem. The Office of Management and Budget's own Guidelines in 1986 on the implementation of programs for monitoring employee use of government telephone systems added the concept of "functionally equivalent uses" and "uses that are necessary and proper." 65

New York's Personal Privacy Protection Law of 1983 defines routine uses as follows:

The term "routine use" means, with respect to the disclosure of a record or personal information, any use of such record or personal information relevant to the purpose for which it was collected, and

which use is necessary to the statutory duties of the agency that collected or obtained the record or personal information, or necessary for that agency to operate a program specifically authorized by law.⁶⁶

Section 39(a) of Ontario's Bill 34, An Act to Provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, employs the concept of "consistent purpose" and defines it as follows:

Where personal information has been collected directly from the individual to whom the information relates, the purpose of a use or disclosure of that information is a consistent purpose under clauses 38(b) and 39(ab) only if the individual might reasonably have expected such a use or disclosure.

In addition, the Treasury Board's *Interim Policy Guide on the Privacy Act* specifies some criteria for identifying consistent uses and disclosures, which may assist in placing controls on consistent uses in the Act itself. The guidelines state that consistent uses are "related purposes For a use or disclosure to be consistent it must have a reasonable and direct connection to the original purpose(s) for which the information was obtained or compiled." ⁶⁷

Recommendations:

5.21 The Committee recommends that the following definition of "consistent use" be added to the *Privacy Act*:

The term "consistent use" means, with respect to the disclosure of a record or personal information, any use of such record or personal information relevant to the purpose for which it was collected, and which use is necessary to the statutory duties of the agency that collected or obtained the record or personal information, or necessary for that agency to operate a program specifically authorized by law. For a use or disclosure to be consistent it must have a reasonable and direct connection to the original purpose(s) for which the information was obtained or compiled.

5.22 The Committee further recommends that the Treasury Board forcefully remind government institutions of their obligation, under section 9(3) of the *Privacy Act*, to publish information about consistent uses in the *Personal Information Index* and to notify the Privacy Commissioner when such disclosures occur without such advance notification.

The Definition of Personal Information

Section 3 of the *Privacy Act* currently includes a definition of the meaning of "personal information" and a lengthy list of what constitutes personal information for purposes of the legislation. The Committee concurs in the approach taken by the drafters of the legislation, but believes that certain clarifications are necessary at present to respond to specific problems that have developed.

Testimony from the Canadian Historical Association and the Social Science Federation of Canada suggested that the date of death provisions in section 3(m) of the *Privacy Act* should be changed to 10 years (from 20 years), or 100 years since birth date, since a researcher requesting a private letter may often find it impractical to prove that the writer has been dead for more than 20 years.⁶⁸

The Working Group of Federal Access to Information and Privacy Officials recommends in its Report to the Treasury Board that the definition of personal information should be improved and made more precise in certain areas. In particular, it recommended that the definition should permit the disclosure of personal information at the discretion of the head of the government institution for reasons of public safety and health. The Working Group also recommended certain corrections to paragraphs (k) and (l) of section 3 where there are practical difficulties with the application of the current language, which involves government services contracts and financial benefits of a discretionary nature.⁶⁹

Recommendation:

- 5.23 The Committee recommends that the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act* be amended as follows:
 - 1. The date of death provisions in section 3(m) of the *Privacy Act* be changed to 10 years (from 20 years), or 100 years since birthdate.
 - 2. The head of the government institution be permitted to disclose personal information for reasons of public safety and health.

Defining Privacy

At present, the purpose of the *Privacy Act*, as stated in section 2, "is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution," but the term "privacy" is nowhere defined in the legislation. In fact, this problem of lack of definition of the central concept of privacy is endemic in data protection legislation.

The Committee is of the view that a simple definition of privacy, adapted to the purposes of data protection, should be added to section 3 of the *Privacy Act* in order to facilitate and guide implementation and interpretive activities. This is an especially important exercise since the right to personal privacy remains largely undeveloped in Canadian law. Since the concept of privacy can be extended to cover such a broad range of human behaviour and activities, the need is even more pressing.

In his seminal work, *Privacy and Freedom*, Alan F. Westin of Columbia University defines privacy as "the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others." Especially as applied to claims by individuals, this definition is both useful and more fruitful than earlier formulations based on a vague notion of the right to be left alone.

Recommendation:

5.24 The Committee recommends that the following definition of privacy be added to section 3 of the *Privacy Act*:

Privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is to be communicated to others.

Security Considerations

At present, the *Privacy Act* makes no mention of the need to maintain adequate security for personal information as a normal part of privacy protection. This is a surprising omission when the situation in other national legislation is considered. For example, the Organization for Economic Cooperation and Development's *Guidelines on the Protection of Privacy*, to which Canada has formally adhered, require that "personal data should be protected by reasonable security safeguards against such risks as loss or unauthorized access, destruction, use, modification or disclosure of data."⁷¹

The U.S. Privacy Act requires government agencies to:

establish appropriate administrative, technical, and physical safeguards to insure the security and confidentiality of records and to protect against any anticipated threats or hazards to their security or integrity which could result in substantial harm, embarrassment, inconvenience, or unfairness to any individual on whom information is maintained.⁷²

Recent events and concerns about the security of income tax records maintained by Revenue Canada, Taxation are a reminder of the central importance of security considerations for maintaining the integrity of manual personal records, including microfiche, and automated records. In November 1986, an employee of Revenue Canada, Taxation removed 2,000 microfiche records from a locked reading room in the Toronto District Taxation Office. These records contained the name, address, Social Insurance Number, an employment code, last tax filing year, and name of spouse of 16 million individual taxpayers. Although the actual records were quickly recovered, the episode revealed a significant problem with security procedures and shocked the general public. The RCMP has laid criminal charges against the employee in question.

Inclusion of a provision on security in the *Privacy Act* will facilitate the oversight by the Privacy Commissioner of this essential condition for protecting the confidentiality of personal information held by government institutions.

Recommendation:

The Committee recommends that the following provision be added to the *Privacy Act* to require all government institutions covered by the Act to maintain appropriate security standards for personal information:

Government institutions are required to establish appropriate administrative, technical, and physical safeguards to ensure the security and confidentiality of records and to protect against any anticipated threats or hazards to their security or integrity which could result in substantial harm, embarrassment, inconvenience, or unfairness to any individual about whom information is maintained.

END NOTES

- Part IV of the Canadian Human Rights Act, the original federal measure for data protection, was repealed in 1982 and replaced by the current Privacy Act.
- ² This statement was provided in response to a written question from the Committee.
- 3 This information was provided in response to written questions posed by the Committee.
- ⁴ See Privacy Commissioner of Canada, Privacy Act Audit Guide (Ottawa, 1986, mimeographed).
- ⁵ Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Government Programs, Hearings before the Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 97th Congress, 2nd Session, 15-16 December 1982 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983), pp. 1-2.
- ⁶ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy (Washington, D.C., June 1986, OTA-CIT-296).
- Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86 (Ottawa, 1986), p. 7. See also Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, Issue No. 11 (May 13, 1986): 6-7 (Hereafter cited as Hearings).
- * Ibid., pp. 7-8; see James Richardson and Sons v. Minister of National Revenue, (1984) 1 S.C.R. 614.
- ⁹ See: Department of Justice, Information Law and Privacy Section, Communiqué, No. 6 (June, 1984), p. 9.
- Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 7.
- 11 99th Congress, 2nd Session, S. 2756, The Computer Matching and Privacy Protection Act of 1986.
- 12 A major finding of a recent study of computer matching by the U.S. General Accounting Office is relevant here: "We did not discover any agency documentation providing specific, written criteria that had been used by inspectors general or other agency decisionmakers in determining whether or not a proposed match should be implemented." (U.S. General Accounting Office, Computer Matching. Factors Influencing the Agency Decision-Making Process [Washington, D.C., Nov. 1986, GAO/PEMF-87-3BR], p. 2).
- Treasury Board Canada, Report on Data-Matching, May 3, 1985. The President of the Treasury Board made this Report available during his appearance before the Committee on May 6, 1986.
- 14 Hearings, 8: 13, 24.
- This paragraph is based on David H. Flaherty, *The Origins and Development of Social Insurance Numbers in Canada*, Department of Justice, Ottawa, 1981, chapter 6. This study was prepared for the Privacy Commissioner.
- ¹⁶ Privacy Commissioner, Report of the Privacy Commissioner on the Use of the Social Insurance Number (Department of Justice, Ottawa, 1981).
- ¹⁷ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 44.
- 18 See D.B. Scott, "The Wages of Sin," The Financial Post Magazine, October 1, 1985, pp. 36b-36f.
- ¹⁷ Flaherty, The Origins and Development of Social Insurance Numbers in Canada, p. 182.
- ²⁰ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 8.
- ²¹ See the list in *ibid.*, p. 8. The inclusion in the list of such diverse activities as race track supervision, student loans, and the Canadian Wheat Board suggests that Parliament should also review existing uses.
- 22 Ibid., pp. 8, 9.
- ²¹ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy, especially pp. 111-12.
- ²⁴ House of Commons, Bill C-535, An Act to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals and that provide individuals with a right of access to government files containing personal information relating to themselves, May 2, 1980, section 9.

- ²⁵ Bill C- 537, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, May 2, 1980 (Hantyshyn); Bill C-586, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, May 2, 1980 (Gamble); Bill C-245, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, June 27, 1985 (Stackhouse); Bill C-236, An Act respecting the use of Social Insurance Numbers, October 21, 1986 (Stackhouse). The language of the three Bills is identical, except for the addition of section 3(1) to the 1986 Bill, prohibiting any "person, organization, group or body that is not a federal body" from requesting any person to disclose his Social Insurance Number.
- ²⁶ Canadian Bar Association, National (September, 1986), 1986 Annual Meeting, Resolution No. 2.
- ²⁷ La Ligue des Droits et Libertés, Press Release, Montreal, December 10, 1986.
- ²⁸ This section is based on section 7 of U.S. *Privacy Act* of 1974.
- ²⁹ The concept of exempt banks originated under Part IV of the Canadian Human Rights Act of 1977.
- ³⁰ One of the ironies of the Privacy Commissioner's systematic examination of all exempt banks is that he is "unable to examine the documents which established the basis upon which the Governor in Council closed the banks because these documents are confidences of the Queen's Privy Council." Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 23).
- ³¹ President of the Treasury Board to the Chairman of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, November 6, 1986.
- ³² Re Ternette and Solicitor General of Canada, (1984) 10 D.L.R. (4th) 587. Details are from Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, pp. 21-3, 54.
- 33 Re Ternette and Solicitor General of Canada, (1984) 10 D.L.R. (4th) 587 at p.592.
- ³⁴ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 23.
- ³⁵ The U.S. government does allow "exempt" systems to exist under the *Privacy Act* of 1974, but individuals may seek access to their records in them. Of over 73,000 access requests to exempt systems in 1982, only one percent were totally denied (*Oversight of the Privacy Act of 1974*, p. 60).
- 36 Hearings, 11: 30-1; 20: 19.
- ³⁷ See: France, Act 78-17 of 6 January 1978 on data processing, data files and individual liberties, (7 January 1978 Official Journal of the French Republic, 227), c. VI; Sweden: Data Act, 1982, ss. 20-1, 24.
- ³⁸ One federal official in Louisiana was prosecuted for releasing administrative information on an identifiable individual (*Privacy Journal*, Feb., 1977, p. 1). In St. Louis in 1982 four detectives and one private investigator pleaded guilty under the *Privacy Act* to obtaining personal records from the FBI under false pretences and selling them (*Privacy Times*, Oct. 6, 1982, p. 1).
- ³⁹ 5 U.S.C. 552a(i)(1)(2)(3)
- 40 Federal Register, vol. 50, no. 247 (Dec. 24, 1985), 52739.
- ⁴¹ An Act respecting Access to documents held by public bodies and the Protection of personal information, R.S.Q., c. A-2.1, chapter VII, Division I.
- 42 R.S.Q., c. A-2.1, Chapter VII.
- 43 Public Government for Private People: The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy/1980 (3 vols., Toronto, 1980), III, 764-68. These Ontario recommendations explicitly follow and accept the model of the sanctions in the U.S. Privacy Act, as described above.
- ⁴⁴ See: Sweden, Data Act, 1982, ss. 22-23; Quebec, An Act respecting Access to documents held by public bodies and the Protection of personal information, R.S.Q., c. A-2.1, articles 166-67; Ontario, Bill 34, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, 1986, section 58(3).
- ⁴⁵ 5 U.S.C. 552a, section (g)(1); Circular A-130, Federal Register, vol. 50, No. 247 (December 24, 1985), Appendix I, section 3(7), p. 52739. New York's Personal Privacy Protection Law of 1983 includes civil remedies for data subjects. (1983 N.Y. Laws, c. 652, s. 97.
- 46 Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 35.
- 47 Ibid., p. 43.

- 48 Public Government for Private People, III, 763 and, generally, 761-8.
- 49 Ibid., III, 764, 768.
- ⁵⁰ Treasury Board Canada, Circular No. 1986-26, June 18, 1986: "Government Security Policy," s. 8.1.
- ⁵¹ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, pp. 16-20; Hearings, 11: 9-10, 20, 22-3, 28.
- The recent revision of the Young Offenders Act is another example of failure to consult the Privacy Commissioner on a privacy-related matter. The new amendments give insurance companies the right to see the driving and conviction records of young offenders; See: The Globe and Mail, Aug. 12, 1986, p. 1.
- 53 See: Federal Register, vol. 50, 52740 (Dec. 24, 1985).
- 54 Personal Privacy Protection Law, 1983 N.Y. Laws, c. 652, s. 93(4).
- Further details concerning CPIC are available in David H. Flaherty, "Protecting Privacy in Police Information Systems: Data Protection in the Canadian Police Information Centre," *University of Toronto Law Journal*, XXXVI (1986), 116-48.
- 56 The data on the size of CPIC files is from Flaherty, "Protecting Privacy in Police Information Systems," pp. 146-7.
- ⁵⁷ Hearings, 11: 25.
- See the references to these data bases in Canada, *Personal Information Index 1985* (Ottawa, 1985), pp. 27-2. 85-2, and 85-3.
- 59 President's Annual Report on the Privacy Act, 1982-83, p. 20.
- 60 These statements were offered in response to written questions posed by the Committee.
- 61 Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, pp. 48-9.
- 62 Privacy Act, 5 U.S.C. 552a(a)(7).
- 63 President's Annual Report on the Privacy Act, 1982-83, pp. 118-21.
- ⁶⁴ U.S. Privacy Protection Study Commission, *The Privacy Act of 1974: An Assessment* (Washington, D.C., 1977), pp. 120, 154.
- 65 51 F.R. 18985, May 23, 1986.
- 66 Personal Privacy Protection Law, 1983 N.Y. Laws, c. 652, s. 92(10).
- ⁶⁷ Treasury Board Canada, *Interim Policy Guide: Access to Information Act and the Privacy Act*, (Ottawa, 1983), Part III, section .3.6.
- 68 Hearings, 22: 6: 28: 16.
- ⁶⁹ See: Personal information: Whose business is it?, Report of the Working Group of Federal Access to Information and Privacy Officials (Ottawa, 1986), pp. 1-8.
- ⁷⁰ Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (New York, 1967), p. 7.
- ⁷¹ Organization for Economic Co-operation and Development, Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (Paris, 1981), p. 10.
- ⁷² 5 U.S.C. 552a(e)(10).

PARTICULAR ISSUES UNDER THE ACCESS TO INFORMATION ACT

A Matter of Form

In exercising the right of access, the Access to Information Act itself is unclear as to whether or not a specific form must be completed. Section 6 merely provides that requests for access are to be made in writing and "shall provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record." However the Act contemplates that regulations be made "prescribing the procedure to be followed in making and responding to a request for access." The Access to Information Regulations make the use of an "Access to Information Request Form" mandatory, unless the head of the government institution chooses to waive the requirement that the form be used.

The Committee considers the requirement of a form to be misguided. Canadians living in outlying regions may have difficulty obtaining the requisite form. The spirit of the Act is better promoted by permitting a written statement referring to the Access to Information Act to constitute a formal request under the Act. The distinction between a request for records under the Act and a general information request has important practical effects. If the Access to Information Act is not mentioned in the request, then the applicant loses all rights under the Act—the right to timely release of records, the right to review by the Information Commissioner and so forth.

Recommendations:

- 6.1 The Committee recommends revising the relevant Regulations so that no mandatory form be required to make a request under the Access to Information Act.
- 6.2 The Committee recommends that for statistical and administrative purposes, a written request for records which refers to the *Access to Information Act* be deemed to constitute a request under the Act.

Fees

The Committee is very concerned that the spirit of the Act not be defeated by the expense facing legitimate applicants seeking to exercise their statutory rights. At present, regulations under the Act stipulate that an application fee of \$5.00 be paid as a "toll" in order to utilize the Act. Other fees may be charged, such as \$10.00 for each hour in excess of five hours taken to search for and prepare the record for disclosure or examination. Regulations also stipulate \$0.20 per page for photocopying the record provided. There are various fees for microfiche copies and computer processing of records stored in machine-readable form. No fees are to be charged for time incurred in considering whether exemptions from access should apply. Fees may be waived, although the Act gives no indication of the circumstances in which a "fee waiver" should be granted.

The general principle of requiring users to pay fees is found in most freedom of information schemes. The laudable objective of cost recovery, however, must be balanced against other considerations. Implementation of the Access to Information Act costs an estimated \$3.65 million per year, whereas the average amount of fees collected amounts to less than \$28,000 a year.² The administrative cost in processing a cheque exceeds \$25.00 and, accordingly, the Treasury Board has advised in its Interim Policy Guide that the first \$25.00 in fees generally should be waived.

Presumably the Act contemplates an application fee in order to deter frivolous requests. The Committee notes that in other jurisdictions, such as the United States, there is no initial fee. In the

spirit of promoting access, the Committee recommends that the requirement for this initial application fee be rescinded. The application fee may deter worthy access requests. In any event, the amount of money collected by application fees is minuscule: an average of less than \$8,500 per year has been collected to date.³

Under the Act as it is presently drafted, a government institution is obliged to consider even the most frivolous requests, once the application fee is paid and any deposit lodged with the agency. The Committee notes that the Quebec Act Respecting Access to Documents held by Public Bodies and the Protection of Personal Information enables the Commission d'Accès à l'Information to authorize a government institution "to disregard requests that are obviously improper because of their repetitious or systematic nature."

In an effort to reduce the obstacle of costs, Access Coordinators appointed pursuant to the Act should be encouraged to assist users in narrowing their requests wherever possible. Section 12 of the Act allows successful applicants either to examine the record or be given a copy of the record. The Regulations, however, confirm that the government institution, not the applicant, determines which option applies. Although the Regulations are acceptable in this regard, the Committee would encourage Access Coordinators to alert applicants to their right to inspect documents rather than purchase copies. There does not appear to be a uniform practice in this regard. The Committee is also concerned that the right of inspection be made available as much as possible to those Canadians not residing in or near the National Capital Region. Government institutions should be encouraged to inform applicants of the possibility of inspecting records in regional offices or, where no regional office of the agency in question exists, in the office of the Government of Canada nearest to the applicant's residence.

Recommendation:

6.3 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to rescind the requirement of an application fee. However, the Access to Information Act should be amended to authorize the Information Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests under the Act. Such an order should be appealable to the Federal Court.

Search Fees

In keeping with the principle of cost recovery, the Access to Information Act contemplates that \$10.00 per hour be paid for search and preparation. After more than three years of experience with the legislation, the record keeping in the various government institutions should now be better organized, making it easier for them to discharge their statutory obligations under the Act. It would be intolerable if applicants were to subsidize an agency for its poor records management. At present, the Act authorizes the Information Commissioner to investigate complaints concerning unreasonable fees. No judicial review of these matters is allowed.

Two specific problems should be noted. One arises when individuals are asked to pay fees, or deposits, and end up with no records. Another concern arises when more than one applicant seeks the same record. There appears to be no mechanism to collect from subsequent applicants and provide a proportionate refund to the first applicant, or at least to ensure that the subsequent applicants not be required to pay for a record that has already been released.

Recommendations:

6.4 The Committee recommends that there continue to be no fee levied for the first five hours of search and preparation time.

- 6.5 The Committee recommends that no fees be payable if a search does not reveal any records.
- 6.6 The Committee recommends that once a document has been released to a particular applicant, subsequent applicants should be able to review this record in the reading room of the government institution. A list of records released under the Access to Information Act should be available in the reading room and in the Annual Report of the government institution. Should a copy be desired by subsequent applicants, they should be required at most to pay reasonable photocopying expenses without any additional expense for search and preparation.

Photocopying Fees

The Regulations under the Act have recently been amended to reduce the photocopying charges from \$0.25 per page to \$0.20. In keeping with the cost recovery principle, the Committee recommends that a market rate for photocopying should become the standard. The Committee understands that the Public Archives of Canada, for example, currently charges \$0.10 per page. Commercial outlets in the National Capital Region often charge less than this amount and often considerably less than the \$0.20 per page stipulated in the Access to Information Regulations.

Recommendation:

6.7 The Committee recommends that the Access to Information Regulations be amended to stipulate a market rate for photocopying. The rates for photocopying should generally be consistent with the rate charged by the Public Archives of Canada, so long as this rate generally reflects prevailing market conditions in the National Capital Region.

Fee Waivers

Although the Act enables a government institution to waive the requirement to pay fees, no criteria are established. The Regulations are silent on this point as well, although the *Interim Policy Guide* prepared by the Treasury Board indicates that fees are to be waived "in the public interest". The Treasury Board does not appear to have articulated criteria for the waivers. The *Interim Policy Guide* merely states that waivers should be made on a case by case basis by assessing the following: "whether the information is normally made available without a charge; and (b) the degree to which a general public benefit is obtained through the release of the information."

As indicated above, the Treasury Board policy is that government institutions should consider waiving fees, other than the application fee, if the amount payable is less than \$25.00. However, the Committee notes that the Treasury Board itself does not appear to adhere consistently to this recommendation in addressing fee waivers in connection with requests for access to its own records.

In formulating the following recommendation, the Committee has reviewed U.S. experience with fee waivers under the Freedom of Information Act and considered the legal decisions and pertinent legal commentary. On October 27, 1986, President Ronald Reagan signed into law the Anti-Drug Abuse Act, part of which substantially alters the provisions of the Freedom of Information Act concerning fees and fee waivers. Under the new law, agencies will not be able to charge search fees to educational or noncommercial scientific institutions or requesters from the news media. The general fee waiver standard will provide for fee waivers where disclosure "is in the public interest because it is likely to contribute significantly to public understanding of the operations or activities of the government and is not primarily in the commercial interest of the requester." Noncommercial requesters will be entitled without charge to two hours of search time and 100 pages of duplication per request. An agency will not be permitted to demand a deposit unless the requester's prior failure to pay

a fee makes such a deposit warranted or unless the fee exceeds \$250. The Committee urges the Treasury Board to monitor these developments in the United States in formulating the fee waiver policy recommended in this Report.

Recommendations:

- 6.8 The Committee recommends that a fee waiver policy be enacted by an amendment to the Access to Information Act or by regulation so that a consistent standard is applied across the Government of Canada. The following criteria should be considered:
 - 1. Whether there will be a benefit to a population group of some size, which is distinct from the benefit to the applicant;
 - 2. Whether there can be an objectively reasonable judgment by the applicant as to the academic or public policy value of the particular subject of the research in question;
 - 3. Whether the information released meaningfully contributes to public development or understanding of the subject at issue;
 - 4. Whether the information has already been made public, either in a reading room or by means of publication;
 - 5. Whether the applicant can make some showing that the research effort is likely to be disseminated to the public and that the applicant has the qualifications and ability to disseminate the information. A mere representation that someone is a researcher or "plans to write a book" should be insufficient to meet this latter criterion.
- 6.9 The Committee further recommends that complaints to the Information Commissioner on fee waivers continue to be available, and that the Commissioner be empowered to make binding determinations in this regard, without further recourse to judicial review.

A Matter of Time

Under the Act, the government institution has thirty days to respond to an access request. It may be extended if the request is for a large number of records and responding within thirty days would interfere with the government institution's operations. Similarly, if necessary consultations cannot be completed within the period, or if notice is required to a third party whose interests are protected under the Act, an extension may be made unilaterally by the government institution "for a reasonable period of time, having regard to the circumstances." Notice must be given to the applicant within the thirty-day period, specifying that the applicant is entitled to complain to the Information Commissioner about the extension. An unreasonable delay may be deemed a refusal to grant access. All complaints to the Information Commissioner concerning applications for access under the Act shall be made within one year from the time when the request in question was received by the government institution.

For some users, information delayed is information denied. The Committee has heard testimony concerning delays which are clearly unacceptable, even though it must be recognized that a certain start-up time was required for many government institutions to have prepared record-keeping systems to meet the demands of the *Access to Information Act*. By now, however, problems of inadequate record keeping and inexperienced personnel can no longer justify lengthy delays. Very often it appears that the difficulties arise not with Access Coordinators but with senior officials in particular government institutions. The extent of the delay problem is perhaps best captured by Treasury Board statistics; approximately one in five complaints to the Information Commissioner involved delay.

Should the initial thirty-day response period be altered? The Committee notes that a shorter period is stipulated in several jurisdictions. For example, the U.S. Freedom of Information Act

stipulates that an agency is to make a determination on any request for records under the Act within ten working days of receipt. Nevertheless, there are some reports to the effect that not all U.S. government agencies meet this deadline on a regular basis. Since several years have now passed since the Access to Information Act was proclaimed, the Committee believes that government institutions generally should be able to respond to requests on a more expeditious basis. Therefore, the Committee recommends that the initial time period in which the government institution must respond to a request be reduced to twenty days. However, it also urges the Treasury Board to monitor the cost implications of this measure and to report to the Committee on its findings within one year of the implementation of this measure.

The Committee is concerned that some government institutions appear to wait until the 29th day before informing the applicant that an extension is required. For example, the Committee was referred to correspondence contained in the Brief of the National Union of Provincial Government Employees (NUPGE). The applicant there filed its request on April 11, 1985. It was received on April 15, 1985. A letter in response was sent out by the Deputy Minister of Labour on May 14, 1985 — exactly 29 days after the request was received. Similar concerns were raised by the Public Interest Research Centre and by Iain Hunter, a journalist with the *Ottawa Citizen*. To compound difficulties, the legislation does not formally indicate when the thirty-day period begins.

Access Coordinators and other officials in government institutions should be encouraged in concrete terms to make every effort to comply with access requests in a timely manner. The Committee recognizes that often delays are not caused by the Access Coordinators but rather by other factors. Positive incentives must be given to Access Coordinators and other officials who have endeavoured to comply with the spirit of the Access to Information Act. For example, the Performance Review and Appraisal Reports for public servants who administer the Access to Information Act should reflect their success in achieving timely compliance.

Recommendations:

- 6.10 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to specify that the period for processing an application commences on receipt of the application.
- 6.11 The Committee recommends that where the government institution fails to provide access within the time limits set out in the Act, the applicant should thereupon be notified of his or her right to complain to the Information Commissioner.
- 6.12 The Committee recommends that the initial response period available to government institutions be reduced from thirty days to twenty days, with a maximum extension period of forty days, unless the Information Commissioner grants a certificate as to the reasonableness of a further extension. The onus for justifying such extensions shall be on the government institution. The Treasury Board is urged to monitor the cost implications of this recommendation and to report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General on its findings within one year of the implementation of this measure.
- 6.13 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to authorize the Information Commissioner to make an order waiving all access fees if a government institution fails to meet specified time limits without adequate justification.
- 6.14 The Committee recommends that the Treausry Board, in conjunction with the Public Service Commission, undertake a study to investigate methods for enhancing timely compliance with the Access to Information Act. This investigation should commence as soon as possible and a report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General be submitted within one year.

Delays at the Office of the Information Commissioner

Any complaint under the Access to Information Act must be lodged with the Information Commissioner within one year from the time when the request for a particular record was received. There is no equivalent limitation imposed upon the Information Commissioner; her investigations are subject to no deadline. However, as the Act is presently worded, an applicant may not seek judicial review of a denial of access until the results of the Information Commissioner's investigation of the complaint are reported to the complainant.

The initial difficulties at the Office of the Information Commissioner may have been caused by a shortage of personnel. In addition, various government institutions appear to have inadequately grasped the importance of severing exempt portions of records from portions that could be released under the Act. This difficulty has accounted for a significant volume of delays. Another major cause of delays is the need to notify third parties and ensure that fair procedures are adopted. Often third parties are unaware of the Access to Information Act. Now that the Act is better understood, it is hoped that there will be some reduction in these delays. In addition, recommendations elsewhere in this Report will address some of the difficulties in notifying third parties which, in turn, should streamline procedures within the Office of the Information Commissioner.

One difficulty in imposing a specific time limitation on investigations by the Information Commissioner is that less thorough investigations may result. In the words of the Information Commissioner, Inger Hansen, Q.C., "It is a lot easier to give a fast 'no' than to mediate a 'yes'." Nevertheless, the Information Commissioner has herself acknowledged that delays in her office are a matter of concern. She has also indicated that, although the current average time to complete an investigation is about four or five months, she hopes to achieve a median average time of about two or three months." Although complaints about delay have been directed primarily at the Office of the Information Commissioner, any reform measures in this regard should address the Office of the Privacy Commissioner as well. At some point, similar concerns may also emerge there. In addition, the laudable attempts by those drafting the legislation to establish a uniform framework for the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be endorsed by an attempt to retain a similar approach for both Offices in the legislation.

Recommendation:

6.15 The Committee recommends that both Acts be amended to impose a time limitation of sixty days on investigations by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. If a report of the investigation is not forthcoming within this period, a certificate shall be given to the applicant permitting a direct resort to judicial review. The certificate should contain no recommendations but simply a statement that the investigation could not be completed within the allotted sixty-day period. The applicant would then have the choice either to wait until the investigation has been completed or to seek immediate review in the courts.

Going Beyond Access Applications

The general scheme of the Access to Information Act is that records will be disclosed only upon an application brought by an individual. The Committee notes that the proposed Ontario Freedom of Information and Protection of Privacy Act, (Bill 34) contains an innovative provision:

Despite any other provision of this Act, a head shall, as soon as practicable, disclose any record to the public or persons affected if the head has reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public.

This provision goes considerably farther than the public interest override currently contained in section 20(6) of the Access to Information Act. The latter subsection applies only to bar the government institution from withholding certain types of confidential business information. It is triggered only when an individual applies for a record under the Act. In the proposed Ontario provision, on the other hand, there is an affirmative duty imposed on the Minister or agency head to disclose records in the circumstances specified. Such a provision would override all exemptions.

The Committee is in substantial agreement with this Ontario provision. It is fundamentally wrong for certain kinds of information to be withheld and only made available if and when it is requested formally under the *Access to Information Act*. It may be difficult, however, to enforce this obligation. At minimum, the provision would serve to protect those relying upon it from legal difficulties, if information were disclosed under the terms specified in the provision.

Recommendation:

6.16 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to add a provision requiring a government institution to reveal information as soon as practicable where there are reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard.

END NOTES

- Section 77(1)(b).
- ² Treasury Board of Canada, Report to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs on the Access to Information Act and the Privacy Act (March, 1986) at p.3. A total of \$61,420 was collected in fees over a 27-month period (July 1, 1983 to Sept. 30, 1985).
- 1 Ibid. A total of \$19,081 was collected in the 27-month reporting period.
- See, especially, Better Government Association v. Department of State 780 F.2d 86, D.C. Cir. 1986; Ettlinger v. F.B.I. 596 F. Supp. 867 (1984); the Attorney General's memorandum on the 1974 amendments to the F.O.I.A., Part II-A, and the Department of Justice Guidelines (January 7, 1983); J. Bonine, "Public Interest Fee Waivers Under the Freedom of Information Act" (1981) Duke L.J. 211.
- Freedom of Information Reform Act, being part of the Anti-Drug Abuse Act of 1986, Pub.L. No. 99-570.
- Treasury Board of Canada, Report to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in the Access to Information Act and Privacy Act (March 1986) at p.2, reporting that 18% of complaints to the Information Commissioner in the reporting period involved delays in response.
- ⁷ Brief of the National Union of Provincial Government Employees (March 1986), Exhibit 2.
- * Brief of the Public Interest Research Centre, (March 19, 1986), at p. 9.
- ⁹ Brief of Iain Hunter (February, 1986) at p. 2.
- Testimony of Inger Hansen, Q.C., Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General (May 14, 1986), 12:17.
- ¹¹ Testimony of Inger Hansen, Q.C., Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, 12:11

Electronic Surveillance

One of the newest forms of invasion of personal privacy in the 1980s involves the electronic surveillance of employees by some combination of computers, cameras, and telecommunication devices. The Privacy Commissioner pointed out in his Brief to the Committee that "Privacy protection in the workplace is an issue of quickly growing concern, a quintessential issue of the times and technology. Electronic monitoring or surveillance in the federal workplace—or anywhere else—poses a challenge to privacy protection beyond the present reach of the *Privacy Act*."

Since electronic monitoring involves various aspects of personal privacy, it is necessary to distinguish between physical privacy and data protection issues and to tie electronic surveillance to data protection. The *Privacy Act* is in fact a data-protection statute in the sense that it deals with the challenges posed to individual privacy by the collection, use, storage, and dissemination of personal data. But the law does not, for example, regulate wiretapping or invasion of privacy through the use of cameras or sound-recording devices. At present, section 3 explicitly covers the fingerprints and blood type of an individual. Moreover, the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act* covers "information about an identifiable individual that is recorded in any form...." Thus it is possible that videotapes, urine specimens, photographs, tape recordings, and electronically-recorded personal data are covered, especially when they are recorded as personal data.

Electronic surveillance, in this context, in fact involves the collection of personal data on employees' use of computers to perform their work and also the use of computers to produce profiles of employees for various purposes. To the extent that electronic surveillance involves the collection and storage of personal data, the problem indeed represents a data-protection issue; accordingly, it clearly should be brought under the umbrella of the *Privacy Act* and should be subject to the investigatory powers of the Privacy Commissioner. With respect to the problem of electronic surveillance, the Commissioner noted that "It is at least an anomaly that someone called the Privacy Commissioner can speak out against one kind of breach of privacy but has no mandate to speak out against, much less prevent, breaches which are different only in method and may in fact be much more insidious." It is apparent to the Committee that clarifications of the *Privacy Act* are in order.

The best explored examples of electronic surveillance to date concern airline reservations clerks, who work in an environment in which their every activity and conversation at a work station is monitored. At the end of each day, a profile of an individual's productivity is produced and compared to the norm. This technology may illustrate the extent to which innovations of this sort can have both positive and negative consequences.³ Other sources of monitoring noted by the Privacy Commissioner include the use of telephones, video cameras, security and locator systems, computer terminals, parabolic microphones, as well as beepers and tonal pagers.⁴

One basic problem is that electronic surveillance or monitoring is often being introduced without consultation with the relevant employee groups and without taking into account the privacy interests of individuals and how these can best be protected in a new technological environment. All employees should have the right to consent to work in a heavily-monitored environment and to be consulted about the uses of data derived from any surveillance process. The discussion should not be what the Privacy Commissioner termed a "one-sided combat" between employer and employee.⁵ There will clearly be job conditions in which security needs dictate a high level of monitoring, and others in which electronic surveillance is a dramatic form of overkill in terms of protecting human rights.

Electronic monitoring or surveillance in government institutions and in the federally-regulated workplace poses a challenge to privacy protection beyond the present reach of the *Privacy Act*.

According to the Privacy Commissioner, the present relationship between the *Protection of Privacy Act* (a 1974 law, incorporated into the *Criminal Code*, designed to control the use of wiretapping) and the *Privacy Act* is untidy and unsatisfactory. For example, it would obviously be difficult for any person to distinguish between the two statutes by their titles alone.⁶ Privacy protection against electronic monitoring and surveillance is not explicitly contemplated in the *Privacy Act*.⁷

The Committee wishes to encourage the development of the *Privacy Act* into a broad-based vehicle for protecting a wide range of privacy rights claimed by residents of this country. *No longer should the Act remain solely a data protection statute*. Canada is rapidly becoming an Information Society; therefore, it is vital that additional statutory protections for the privacy of Canadians be recognized under the umbrella of the *Privacy Act*.

Recommendations:

- 7.1 The Committee recommends that the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act* be broadened to include all types of electronic surveillance that involve the collection of personal data in any form. To this end, videotapes, urine specimens, photographs, and tape recordings about an identifiable individual should be added explicitly to the list of "personal information" under section 3.
- 7.2 The Committee recommends that the Privacy Commissioner be explicitly empowered in the *Privacy Act* to monitor relevant developments in surveillance practices and to investigate complaints about these aspects of electronic monitoring and surveillance in the federal government, Crown corporations, and in the federally-regulated workplace.

Urinalysis for Drug Testing and the Use of the Polygraph

As noted above in our discussion of electronic surveillance in the federal workplace, many new technological developments result in the collection and storage of personal data pertaining to individuals; therefore, they are subject to the *Privacy Act*. This is true of the use of polygraphs in employment interviews and security screening as well as the use of urinalysis as a method for drug testing. Both practices raise fundamental issues for the protection of privacy and for data protection.

Since the *Privacy Act* is a data protection law, it is appropriate for the use of such novel practices to be subject to the legislation and to the oversight of the Privacy Commissioner through self-initiated investigations and the receipt of complaints from concerned individuals. Scrutiny of proposals to use the polygraph and urinalysis should permit a careful analysis, by informed persons, of the privacy interests that are at stake in specific situations. It is possible that the Commissioner may need to make various recommendations to Parliament to cope with these emerging problems.

There are various proposals to introduce drug testing-programs for certain federal employees, such as members of the Canadian Armed Forces, inmates in federal prisons, and applicants for employment with Air Canada and Canadian National Railways.* The Committee notes that the Department of National Defence and Correctional Service of Canada have plans and programs to conduct widespread compulsory drug testing, relying on the use of urinalysis in particular. It is also aware that a Quebec Superior Court judge ruled against such testing at Correctional Service of Canada's Cowansville prison on August 14, 1986, on the basis of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.9

The Committee acknowledges as a general matter that some high risk positions may require drug testing as a periodic, and even continuing, part of the employment process. The crucial variable is that such testing has to have some reasonable and meaningful connection to the tasks or employment in question. The Committee considers it unlikely that uniform, blanket testing of all applicants for employment or all employees would be necessary or desirable.

The Committee recognizes that the results of urinalysis and polygraph tests are already subject to the *Privacy Act*, if the information is collected by a government institution subject to the Act. But these practices pose such fundamental challenges to personal privacy that they merit explicit coverage in the legislation.

Recommendation:

7.3 The Committee recommends that those aspects of the use of the polygraph and of urinalysis that involve the collection and use of personal data be fully subject to the *Privacy Act* and to the supervisory oversight of the Privacy Commissioner. The Commissioner's jurisdiction should extend to federal government institutions, crown corporations, and the federally-regulated private sector.

The OECD Guidelines on the Protection of Privacy

The starting point for Parliament to demonstrate the seriousness of its desire to protect the personal information of citizens from abuse either inside or outside the country is to extend the reach of the *Privacy Act* to include all federal government institutions (as recommended in this Report) and, in addition, to encourage the provinces and the private sector to adopt codes of fair information practices. As a country which committed itself formally on June 29, 1984 to adherence to the Organization for Economic Co-operation and Development's (OECD) *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, Canada accepted the obligation, among others, "to encourage private sector corporations to develop and implement voluntary privacy protection codes."

These influential *Guidelines*, which were adopted by the OECD Council in 1980, contain a minimum set of principles for the protection of individual privacy, the same sort of standards incorporated in the *Privacy Act*. In simple terms, the basic OECD principles require the following limits on the contents and methods of personal data collection:

- 1. Informed consent of individuals for the use of information about themselves, where appropriate;
- 2. The collection of only relevant, accurate and timely data, related to the purpose for which they are to be used;
- 3. Identification in advance of the purpose for data collection;
- 4. Restrictions on the re-use of data for new purposes without the consent of the individual or without legal authority;
- 5. Reasonable security safeguards;
- 6. Openness about practices with respect to the collection, storage or use of personal data;
- 7. A right of access for individuals to information about themselves; and
- 8. The accountability of the data controller for compliance with data protection measures. 10

The Committee concurs with the following declaration by the Privacy Commissioner: "Canada played an admirable leadership role in the formulation of the (OECD) guidelines. It is difficult to understand the reluctance not to continue this role by having the guidelines implemented. Agreeing to the guidelines will seem like mere posturing, if not bad faith, unless there is a sign that Canada takes its commitment more seriously." As the Privacy Commissioner stated in his last Annual Report, "there has been no evidence of even minimum encouragement by the government. No visible effort has been made to discharge this obligation"

This bleak situation changed somewhat in late November 1986, when the Secretary of State for External Affairs, the Right Honourable Joe Clark, sent a letter to leading companies in the private sector urging voluntary support for complying with and implementing the federal government's commitment to the OECD Guidelines. The Department of Justice's publication entitled OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data: Implications for Canada was also distributed to the private sector along with a copy of the Guidelines.¹³

The United States initiated a similar program to promote private sector compliance with the OECD *Guidelines* in 1981. Approximately 200 firms subsequently indicated to the National Telecommunications and Information Administration of the Department of Commerce that they subscribed to the OECD Guidelines. Such firms are now able to pressure the U.S. federal government to protect their interests, particularly when European competitors are concerned, when there is talk of restricting transborder flows of personal data.

Recommendation:

7.4 The Committee recommends that the federal Government's 1984 commitment to foster voluntary privacy codes in the private sector in compliance with the OECD Guidelines be discharged with conviction and vigour. The burden of action falls on the Department of External Affairs and the Department of Justice. They should prepare a Report to Parliament within eighteen months of the tabling of the Committee's Report in the House of Commons on the commitments received from the private sector.

Coverage of the Federally-Regulated Private Sector

Upon introducing Bill C-43, the *Privacy Act*, for third reading in the House of Commons on June 28, 1982, the Honourable Francis Fox, then Minister of Communications, stated that "the next stage in the development of privacy legislation, (is) extension of the principles respecting the protection of personal information to the federally-regulated private sector." The Committee believes that, after some ten years of experience with data protection in the federal public sector, the time is now ripe for such an extension to occur.

Other major industrial nations, including the United Kingdom, France, and West Germany, have extended their data protection laws to the entire private sector. The British *Data Protection Act* of 1984, for example, requires all personal data users and computer bureaus in both the public and private sectors to register their activities with the Data Protection Registrar.¹⁵

By contrast, the collection and use of personal information by the private sector in Canada is almost totally unregulated. This was the finding most recently of the *Groupe de recherche informatique et droit* (GRID) of the *Université du Québec à Montréal*, which prepared a major Report for the Quebec Government on private sector data protection problems. ¹⁶ GRID basically recommended that the Quebec Government should apply data protection rules to the entire private sector by means of legislation that would apply the OECD *Guidelines* and create a government office to oversee the private sector. ¹⁷ Professor René Laperrière of GRID also submitted a Brief and testimony to the Committee on the legal situation, favoring the application of the federal *Privacy Act* to the entire private sector. ¹⁸ He drew particular attention to the privacy problems posed by automation in the banking system.

The *Privacy Act* can and should be extended to the federally-regulated private sector in this country without adopting the licensing and registration schemes characteristic of a number of European countries. The model is the moderate type of private-sector controls incorporated in the West German Federal *Law on Data Protection of 1977* (which is discussed below).

Some examples of current problems within the federally-regulated private sector reinforce the Committee's point. At the present time, there are no statutory requirements whereby telephone companies or banks have to implement fair information practices of the type included in sections 4 to 8 of the *Privacy Act* or in the Organization for Economic Co-operation and Development's rules for the protection of personal information.¹⁹

In 1986, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, in a model ruling, required federally-regulated telephone companies to follow strict rules concerning the confidentiality of subscriber information.²⁰

However, the primary federal statute regulating banks, the *Bank Act*, is silent as to the need for the confidentiality of customer information. Despite the customary, common-law tradition and theory of banking confidentiality, this is an unsatisfactory state of affairs.²¹ There is thus a need to provide Canadians with such legal and practical protections.

The Committee is sensitive to the argument that legislative remedies should not exist or be created, if no practical problems can be demonstrated. Even the Privacy Commissioner stated in his written submission to the Committee that "arguments for extending the *Privacy Act*'s domain into the private sector at this time would seem to be doctrinaire, rather than based upon hard evidence of widespread indifference to privacy protection or horror stories."²²

There are a variety of ways of addressing this argument. Most importantly, ensuring data protection is largely a matter of formalizing "good housekeeping" practices in personal information management and giving individuals effective remedies, if and when problems occur. The *Privacy Act* itself was not enacted in response to a series of demonstrated abuses. In fact, data protection activities in Western countries have not uncovered severe abuses of the privacy of individuals on a systemic basis. The notable exception is the path-breaking 1980 Report of the Krever Commission in Ontario on the confidentiality of health records.²³ With its subpoena power, the Krever Commission uncovered some extraordinarily offensive practices. It is thus plausible to argue that a comparable investigative Commission for the federally-regulated private sector would reveal much more customer concern about their privacy, especially in the banking system, than is currently known to the general public.²⁴ Individuals are known to complain to banks about perceived invasions of their privacy, but they are doing so without a full range of fair information practices at their effective disposal.

At present, only the Bank of Montreal has published a privacy code. Testimony before the Committee by the Royal Bank of Canada indicated that it was in the process of introducing and formalizing fair information practices in the form of its own privacy code. The Canadian Bankers Association further testified that it was formulating a privacy code for all federally-chartered banks.²⁵

The Committee applauds these efforts at self-regulation by banks but recommends that these rights be brought within the broad scope of the *Privacy Act* for the federally-regulated private sector, including the right to complain to the Privacy Commissioner about alleged invasions of privacy.

The federally-regulated private sector in fact covers a broad range of interprovincial activities, including corporations involved in banking, cable television, pipelines, shipping, telephony, transportation, and trucking. Section 2 of the *Canada Labour Code* defines a "federal work, undertaking or business" as including navigation and shipping; interprovincial railways, canals, and telegraphs; interprovincial ferries; air transportation; radio broadcasting; and banks. ²⁶ The Department of Labour estimates that there are approximately 25,000 employers covered by the *Canada Labour Code*, but the largest number of these are small enterprises. ²⁷

The Committee recognizes that there are some problems in determining how the *Privacy Act* in its current form can be made applicable to the private sector since it was designed for federal government institutions. Nonetheless, the Committee is of the view that it is necessary to create a separate section of the *Privacy Act* to cover the federally-regulated private sector in a manner

comparable to the West German system. The latter example is important because the West German model of data protection is directly comparable to the Canadian *Privacy Act*.

In West Germany, the 1977 federal Data Protection Act creates rules for fair information practices in the entire private sector, but it is primarily the responsibility of that sector to see that these requirements are implemented. Each company has to appoint a senior person responsible for data protection. The office of the federal Data Protection Commissioner plays a coordinating role in implementing the requirements for the private sector under the third section of the Data Protection Act. It does not have actual supervisory powers, except in the areas noted below, but endeavours to remain informed of the supervision exercised by the Länder (states) with a view to ensuring coherent application of the statutory standards. The federal office does advise the federal government on data protection in the private sector and directly supervises the application of the Data Protection Act to certain insurance companies and banks that are a federal responsibility.

The state Ministries of the Interior are the usual authorities for the supervision of data protection in the private sector in the Länder, but their role is essentially passive. The law relies on the companies in the private sector to implement the Act themselves for the most part. The internal data protection official in each company (the controller) has responsibility for ensuring the observance of statutory rules, a right to contact the relevant state supervisory authority about a particular data protection problem, and, finally, to consult with his or her counterparts in other companies on current issues. The Länder authorities do not have the power to stop a particular practice but can investigate complaints when they are received from individuals. This latter function has resulted in some positive improvements for data protection in the private sector.

After ten years of experience, some critics in West Germany believe that the state authorities need the power to initiate investigations on their own and to conduct random audits of personal information systems. The lack of sanctions in the legislation is also viewed as a problem. Some legislative remedies are being proposed in these areas.

By applying the standards of fair information practices established in the federal *Data Protection Act*, litigation in the West German courts has influenced the private sector to strengthen data protection measures. In a September 19, 1985 decision, for example, the federal Supreme Court voided the consent clause on the blanket form for consumer consent to credit registration, which is carried out on a nationwide system covering almost the entire population. The Court held that the consent form was too general, which led the industry to produce a new form. The decision is thought to have direct implications for information collection by the rest of the private sector.²⁹

The Committee wishes to take a step in the direction of the West German regulatory system for the private sector. The primary need in Canada, for the present, is to apply data protection practices equivalent to sections 4 to 9, 12 to 17, and 29 to 35 of the *Privacy Act* to the federally-regulated private sector. This would create a code of fair information practices, guarantee to individuals a right of access to their own data, and establish a mechanism for complaints to be made to the Privacy Commissioner. Such a separate part of the *Privacy Act* for the federally-regulated private sector could also be amended in the future as new problems are identified. The *Privacy Act* would thus establish general rules for fair information practices for the federally-regulated private sector, and the Office of the Privacy Commissioner would oversee compliance, including the investigation of complaints that were not settled internally and the protection of individual rights of access to data. Each organization subject to the new part of the *Privacy Act* would be required to establish the purposes and uses of the personal data it collects and to designate a senior person to be responsible for data protection within the corporation. At present, the Committee does not think it necessary to apply those sections of the *Privacy Act* that permit appeals to the Federal Court or the conduct of audits of information systems by the Privacy Commissioner to the federally-regulated private sector.

The burden and costs of extending such a stream-lined system of data protection to the federally-regulated private sector appear to be manageable and commensurate with the interests of Canadians

that merit protection. The Privacy Protection Study Commission in the United States made wide-ranging recommendations for fair information practices in the private sector during and after its hearings. 30 According to what is known about the experience of companies that implemented these recommendations on a voluntary basis, the process was not very expensive. It primarily involved reshaping existing forms and procedures when they were otherwise being reviewed and reprinted. There was apparently no sense in the United States that such data protection practices in the private sector were too expensive to implement, if reasonable lead times were followed for phasing in the requirements.

Recommendations:

- 7.5 The Committee recommends that the rights to data protection provided in sections 4 to 9 (the code of fair information practices), 12 to 17 (individual rights of access to data), and 29 to 35 (a mechanism for the Privacy Commissioner to receive and investigate complaints) of the *Privacy Act* be extended to the federally-regulated private sector by means of a separate part of the Act.
- 7.6 The Committee further recommends that the Privacy Commissioner be empowered to review and approve implementation schemes developed by organizations in the federally-regulated private sector to comply with the *Privacy Act*. He should also be authorized to report to Parliament on the degree of progress in developing satisfactory data protection plans in the same sector.

The Impact of Information Technology on Individual Rights

It is evident to the Committee that the ever-increasing use of information technology, in all its forms, by the federal government, Crown corporations, and the private sector will have a strong impact on the rights of individuals, including the right to privacy. This matter has already been addressed in part in the discussion of previous issues. No single federal government institution has responsibility for monitoring the impact of technology on civil liberties, although the Department of Communications, the Science Council of Canada, and the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission do pay some attention to such matters. In 1972, it should be noted, the U.S. Congress created the Office of Technology Assessment to undertake such analytical tasks on its behalf.³¹

The Committee believes that it is necessary to undertake certain research and monitoring activities on a continuing basis in order to ensure that the rights of Canadians are properly protected in the emergence of our Information Society.

A 1986 consultant's Report to the OECD's Committee for Information, Computer and Communications Policy identified significant problems for data protection in the development of the following forms of new technology: expert systems used on personal information data bases; optical character recognition methods of computerizing manual records; distributed data processing and ad hoc data communication; two-way electronic services; and electronic mail. The Report noted that such issues go well beyond traditional data protection problems and require oversight and monitoring by data protection authorities.³²

The Committee would add the following practices to the list of forms of information technology that require continued monitoring for their privacy implications: the use of call-tracking devices by telephone companies and others; the installation of office automation, including mail-answering systems; the use of electronic tags and bracelets on individuals, particularly for purposes of probation; and the requirement of machine-readable passports.³³

The Committee recognizes that assigning such additional tasks to the Privacy Commissioner will have implications for the limited resources of his Office. However, given the current period of

government restraint, the Committee believes that at least some of the relevant monitoring should be carried out by the staff of this Office in the process of conducting audits and investigations. Staff visiting government institutions can make standard inquiries about such matters as the use of microcomputers and telecommunications devices to store and transmit personal information and the extent of personal data transmissions with foreign countries.

In the Committee's view, the Office of the Privacy Commissioner should also continue to develop close working relationships with specialists in the social impact of information technology in such agencies as the Department of Communications, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Science Council of Canada.

The Office of the Privacy Commissioner must also continue to develop its own expertise in the fields of information systems, automation, computers, and telecommunications, especially by encouraging existing staff to take training courses in relevant subjects. One of the deficiencies of data protection agencies in all countries is lack of sophisticated understanding of information technology, and the Committee is concerned to prevent the development of such a situation in Canada. The Office of the Privacy Commissioner is also in an excellent position to develop a network of working relationships with computer experts already in the employ of the federal government. As necessary, the Office should also retain the services of experts from the private sector and universities.

Another aspect of the impact of new forms of information technology on personal privacy and access to government information is the problem of accessing general and personal records that only exist in automated form, or exist only temporarily. This condition may become an increasing problem in future as multiple data bases are created on an *ad hoc* basis from distributed data networks and/or certain personal information banks that exist only in an automated form. Further developments may make the very concept of a personal information bank thoroughly outmoded. The basic principle remains that individuals should be able to access their own information and general government records that are automated, presumably by using a terminal in a government office or their own computer. The former scheme is in place in Swedish governmental institutions, at least on an experimental basis.³⁴

Recommendations:

- 7.7 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to provide the Privacy Commissioner with the jurisdiction to oversee the impact of information technology on personal privacy in the public sector, Crown corporations, and the federally-regulated private sector. The Committee urges that such oversight occur in consultation with the appropriate government institutions, such as the Department of Justice, the Treasury Board, Supply and Services Canada, the Department of Communications, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Science Council of Canada.
- 7.8 The Committee further recommends that section 60 of the *Privacy Act* be amended to authorize the Privacy Commissioner to undertake related research studies on his own initiative.
- 7.9 The Committee further recommends the amendment of section 60 of the *Privacy Act* to permit the House of Commons to have the power to request or refer research studies to the Office of the Privacy Commissioner. It is understood that references of this type would require the allocation of appropriate resources in order to prevent the diversion of existing resources from other implementation activities undertaken by the Privacy Commissioner.

Oversight of the Use of Microcomputers

"Vastly increased numbers of decentralized (even portable) computers and undeclared collections of personal information constitute a profound new threat to principles of fair information practice enunciated in the Privacy Act." This statement by the Privacy Commissioner is primarily meant to express legitimate doubts as to whether the *Privacy Act* can adequately cope with the burgeoning use of computer and telecommunications technology.

The federal government is purchasing large numbers of microcomputers or personal computers that can store and use personal data as readily as traditional, large mainframe computers. As the Commissioner noted, "the personal computer's ability to develop its own records systems and share information without leaving an audit trail raises new and far-reaching threats to privacy protection." 36

Neither the Department of Communications nor any other government institution submitted any evidence to the Committee on the social impact of microcomputers, although they were invited to do so. Even though the use of microcomputers to store personal data is fully covered under the terms of the current *Privacy Act*, the practical problem facing the Committee is to determine whether the implementation activities under the legislation are adequate to meet the challenge.

In Canada and the United States, the growth in the use of computers by the federal governments has been exponential. Treasury Board's annual review of information technology and systems estimates that the "installed base of microcomputers in the federal government was about 6,700 units on March 31, 1985." During 1984-85, the federal government acquired some 1,700 microcomputers at a cost of \$20 million. It was estimated that in fiscal year 1985-86, some \$25 million would be spent on computers.³⁷

The Privacy Commissioner's testimony to the Committee about the impact of microcomputers should be emphasized:

The exponential growth of microcomputers inside and outside of government imposes a new and still unquantifiable challenge to privacy protection. Personal information, accurate or inaccurate, can be compiled, retrieved, disclosed or manipulated without the subject's knowledge in microcomputers as easily as in mainframes.

The new concern, of course, is that micro or personal computers confer this power upon ever-increasing numbers of individuals.... Anyone with a personal computer on a desk is the master of a machine with the storage capacity of many filing cabinets, with the potential for linking up with other similar computers and, even, access to centralized record systems.³⁸

The Committee shares the concerns of the Privacy Commissioner and applauds his continuing efforts to identify such problems.

Recommendations:

- 7.10 The Committee recommends that the Department of Justice, the Treasury Board, government institutions, and the Privacy Commissioner develop new policies and practices to cope with the emerging data protection problem posed by personal information held and used in microcomputers.
- 7.11 The Committee recommends that the Department of Justice, the Treasury Board, and the Privacy Commissioner make separate reports to Parliament on appropriate responses to this emerging problem within eighteen months of the tabling of the Committee's Report in Parliament.

The Regulation of Transborder Data Flows

Canadians are especially sensitive to the movement of their personal data in and out of the country by governments and the private sector by various modes of communication, including computer and satellite transmissions. There is an understandable fear that various kinds of personal information are being removed from the geographical confines of this country and beyond of the control of Canadian law. Although there are many other economic and trade aspects of transborder data flows that may deserve a high priority at present, the privacy aspects have not received adequate governmental attention to date.

The type of privacy problem addressed under the rubric of transborder data flows is really rather simple. Personal data on Canadians is routinely being transferred and stored outside of the country by federal or provincial governments and the private sector. Since such activities do occur, to at least a certain extent, what data protection measures, if any, are in place?

It is sometimes suggested that such personal data transfers rarely occur from Canadian shores. The Royal Bank of Canada, for example, states that it does not routinely move identifiable customer data in connection with transactions. But European countries, with a longer tradition of effective data protection than Canada, have discovered significant transfers in such fields as labour and the personnel data of multinational companies as well as medical and health research.

Canadians in particular deserve to know more about transborder data flows of their personal information in such varied fields as banking, credit information systems, credit card services, health care information, labour unions, personnel and payroll records, airline travel reservations, and general government activities. Such international data transfers are subject to controls under European data protection laws.

A specific example of a data protection problem is presented by the Medical Information Bureau (MIB), which has its principal offices in Greenwich, Connecticut and its computers for storing data in Boston. Life insurance companies routinely query the data base on bad insurance risks maintained by MIB on behalf of North American life insurance companies. This practice requires a Canadian insurer to send sensitive data on the health experience of identifiable individuals to a foreign destination. If this is indeed the case, then Canadians have the right to know what fair information practices are in place at the MIB. As of 1977, 6.2 percent of the 10 million reports on file with MIB were on Canadians. As noted by Mr. Justice Horace Krever, such information is "beyond the reach and protection of Canadian law."39 The Committee agrees with the Privacy Commissioner that it is at least somewhat premature to raise alarms about transborder data flow and privacy, when Canada has done so little to implement the OECD Guidelines, nine of the ten provinces do not have data protection laws, the Privacy Act has not been extended to cover all government institutions, and too few non-government institutions have established and honored their own effective privacy codes.40 However, since the Committee is recommending action on a number of these matters in this Report, it also wants to encourage the Government to study prospective remedial measures on transborder data flows in areas where they may be necessary. It notes with interest that the recent study for the Quebec Government by the Groupe de recherche informatique et droit recommended that the provincial government itself should take responsibility for oversight of transborder data flows.⁴¹

The Committee has resisted the temptation to ask the Privacy Commissioner to conduct and table in Parliament such a special study under section 60 of the *Privacy Act*, since the resources and expertise needed for such an undertaking are spread across the government. Indeed, a number of major government institutions, especially the Department of External Affairs and the Department of Justice, already have significant responsibilities for the privacy aspects, and other important aspects, of transborder data flows. Unfortunately, these oversight roles have not attracted adequate attention or resources in recent years.

What is needed is for these lead agencies to coordinate a study of the privacy implications of transborder data flows, spreading their net wide enough to include representatives from the Department of Communications, the Office of the Privacy Commissioner, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Science Council of Canada, as well as appropriate provincial agencies and private-sector associations. One of the first tasks for such a study group should be an examination of the implications for Canada of the coming into force on October 1, 1985, of the Council of Europe's Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data.⁴² Since this Convention has the force of law in member countries, it is quickly becoming the major international statement on data protection.

Recommendation:

7.12 The Committee recommends that the Government conduct a review and study of the implications of transborder data flows by the public and private sectors for the personal privacy of residents of this country. Such a study should be tabled in Parliament within one year of the tabling of the Committee's Report.

END NOTES

- Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86 (Ottawa, 1986), p. 9.
- ² Ibid., p. 10.
- For details of this practice and expressions of concern by organized labour in southern Alberta, see Peter Lowrey, "Messages give unions Big Brother visions," *Calgary Herald*, Oct. 20, 1986; and, more generally, Wilfred List, "Electronic monitoring sparks new debate in the workplace," *The Globe and Mail*, Sept. 22, 1986, p. B4.
- ⁴ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 9.
- S Ibid.
- In a related development, the British Columbia Police Commission, in a Report to the provincial Attorney General, has urged the federal government to amend the *Protection of Privacy Act* to control the use of video surveillance of private conduct by police in Canada (*The Globe and Mail*, Jan. 14, 1987, p. A4). In 1986, the Deputy Chief of the Niagara Regional Police and the Canadian Civil Liberties Association had lobbied the Solicitor General of Ontario to the same end (*ibid.*, March 7, 1986).
- ⁷ For a very timely study of the *Protection of Privacy Act*, see Law Reform Commission of Canada, *Electronic Surveillance* (Working Paper 47, Ottawa, 1986.
- On drug testing by the Canadian Armed Forces, see *The Globe and Mail*, Aug. 18, 1986, p. A3; for Correctional Services Canada, see *ibid.*, Oct. 1, 1986, p. A11; for Air Canada, see *ibid.*, Oct. 1, 1986, p. A11; for the CNR, see *ibid.*, Sept. 9, 1986, p. A8. In June, 1986, the Office of the Judge Advocate General, Department of National Defence, submitted an eighteen page document entitled, "Canadian Forces Proposed Urinalysis Programme," to the Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments. The Commissioner of Correctional Services Canada had correspondence on the same subject with the same Committee in the spring of 1986.
- ⁹ Jean-Pierre Dion v. Attorney General of Canada and Correctional Services Canada, Quebec Superior Court, Aug. 18, 1986, reported at (1986) R.J.Q. (C.S.) 2196.
- 10 See Organization for Economic Co-operation and Development, Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (Paris, 1981); and Department of Justice, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data: Implications for Canada (Ottawa, 1985). The latter is also available as Ministère de la Justice, Les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'OCDE: Incidences pour le Canada (Ottawa, 1985).
- Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 13; Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Solicitor General, Issue No. 11 (May 13, 1986): 25. Hereafter cited as Hearings.
- 12 Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 13.
- Department of Justice, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data: Implications for Canada.
- ¹⁴ House of Commons Debates, vol. 124, No. 370, column 18854.
- 15 Data Protection Act 1984, c. 35, section 4.
- Groupe de recherche informatique et droit, L'identité piratée: Étude sur la situation des bases de données à caractère personnel dans le secteur privé au Québec et sur leur réglementation en droit comparé et international (Société québécoise d'information juridique, Montréal, 1986), pp. 189 and, generally, 119-89.
- 17 Ibid., pp. 278-317, 320-26.
- ¹⁸ Hearings, Issue No. 16 (May 27, 1986): 7-22.
- 19 See: Organization for Economic Co-operation and Development, Guidelines on the Protection of Privacy.
- ²⁰ According to section 11 of the newly-effective Terms of Service:
 - 11.1 Unless a customer consents in writing or disclosure is pursuant to a legal power, all information kept by the Company regarding the customer, other than the customer's name, address and listed telephone number, are confidential and may not be disclosed by the Company to anyone other than:
 - the customer;

- a person who, in the reasonable judgement of the Company, is seeking the information as an agent of the customer;
- a company involved in supplying the customer with telephone directories, provided the information is required for that purpose; or
- an agent retained by the Company in the collection of the customer's account, provided the information is required for that purpose.
- 11.2 The Company's liability for disclosure of information contrary to Article 11.1 is not limited by Article 16.1.
- 11.3 Upon request, customers are permitted to inspect any Company records regarding their service. (Telecom Decision CRTC 86-7, Review of the General Regulations of the Federally-Regulated Terrestrial Telecommunications Common Carriers, Terms of Service [March 26, 1986]).
- ²¹ The classic case is English: Tournier v. National Provincial and Union Bank of England, (1924) 1 K. B. 461 (C.A.). The case was cited with approval in Haughton v. Haughton, [1965] 1 O.R. 481 at 482.
- ²² The issue is discussed in somewhat more muted language in Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 11.
- ²³ Ontario, Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information 3 vols., Toronto, 1980.
- Some detailed information on the public's concerns about the treatment of personal information by banks can be found in a national survey conducted by the Royal Bank of Canada in 1984. See: 1984 Royal Bank of Canada Privacy Study, Public Affairs Department, Royal Bank of Canada, Montreal, August, 1984. The Bank submitted a copy of this survey to the Committee.
- ²⁵ See: *Hearings*, Issue No. 25 (June 10, 1986), 5, 9, 18.
- ²⁶ Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1.
- ²⁷ The Department of Labour maintains a list of such employers. As of January 3, 1987, only 65 of these employers, including some Crown corporations already subject to the *Privacy Act*, had more than 500 employees.
- ²⁸ Act on Protection against the Misuse of Personal Data in Data Processing of January 27, 1977, Parts III and IV. See Dr. Werner H. Ruckriegel, "Private Sector Data Protection Control in Germany," Transnational Data Report, V. March, 1982, 95-6.
- ²⁹ See: Transnational Data and Communications Report, IX, No. 10 (Oct., 1986), 24.
- ³⁰ See: Personal Privacy in an Information Society. The Report of the Privacy Protection Study Commission (Washington, D.C., 1977).
- For examples of relevant publications, see the Office of Technology Assessment's three-part study of "Federal Government Information Technology: Congressional Oversight and Civil Liberties," published between October, 1985 and June, 1986.
- ³² See: Dr. J. Bing, Impact of Developing Information Technology on Data Protection Legislation (OECD: Committee for Information, Computer and Communications Policy, Paris, 1986, ICCP[86]5), pp. 14-31, 49.
- ³³ Stories on each of these practices can be found in *The Globe and Mail*, Jan. 17, 1986; Oct. 1, 1985; Nov. 1, 1985; and Feb. 7, 1986.
- ³⁴ See: Cecilia Magnusson, Offentlighetsprincipens tillämpning på myndigheters dataregister. En fålstudie och enkätundersökning [The Application of the Swedish Principle of Publicity to Computer Records Kept by Public Authorities-A Field Study] (Stockholm: Institutet för Rättsinformatik, Stockholms Universitet, 1983, IRI-rapport 1983: 7).
- 35 Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 7.
- 36 Ibid., p. 7.
- ³⁷ Ibid., p. 6. See also the discussion of the impact of microcomputers in Office of Technology Assessment, Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy (Washington, D.C., June, 1986), pp. 24-5, 109-11.
- Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 7.
- Ontario, Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health information, III, 221, 231 and, generally, chapter 20.

- 40 Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86, p. 12.
- 41 Groupe de recherche informatique et droit, L'identité piratée, pp. 304-5.
- ⁴² See: Council of Europe, Explanatory Report on the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (Strasbourg, 1981). Compare Nigel Savage and Chris Edwards, "Transborder Data Flows: The European Convention and United Kingdom Legislation," International and Comparative Law Quarterly, XXXV (1986), 710-17.

CHAPTER 8

OTHER ACCESS ISSUES

The Committee's mandate has been set out in section 75 of the Access to to Information Act. It has not only been able to examine the "administration" of the legislation but it has also endeavoured to undertake a "comprehensive review of the provisions and operation of this Act". However, the Committee's jurisdiction has not extended beyond the four corners of the Access to Information Act. Nevertheless, there have been substantial developments both in Canada and abroad within the field broadly defined as the public's right to know. Accordingly, the Committee has noted a few of these developments for future consideration by Parliamentarians.

Official Secrets Act

The Official Secrets Act¹ is a loosely-drafted statute which imposes a serious restraint on public servants. This statute is virtually identical to a British statute of 1911 and its restrictions are couched in language virtually the same as that used by the British parliamentary drafters on the eve of World War I. The legislative intent in passing the Official Secrets Act was to deter espionage. However, since it is couched in very sweeping and ambiguous language, the Act encompasses much more than the traditional notions of spying. Similarly, the Act embraces far more than classified information; the communication of any information in the public domain may attract the criminal sanction of fourteen years' imprisonment.² The Act also makes it an offence for one to receive information, knowing or having reasonable grounds to believe it has been illegally procured.³ The Royal Commission on Security⁴ and the Franks Committee⁵ in England and the McDonald Commission of Inquiry concerning certain activities of the RCMP⁶ have all recommended substantial reform of the Official Secrets Act. It appears that only the sparing exercise of the Crown's discretion to prosecute has tempered the rigidity of this statute.

Recently, the Government has indicated that it is re-examining the Official Secrets Act for the purposes of reform. The Law Reform Commission of Canada has also made sweeping recommendations in this regard. The Law Reform Commission notes in its Working Paper that the Official Secrets Act "can fairly be condemned as one of the poorest examples of legislative drafting in the statute books." Although it may be technically possible for the Official Secrets Act to co-exist with the Access to Information Act, the Committee encourages the Government of Canada to pursue its reform efforts in this regard.

The System for the Classification of Documents

The Royal Commission on Security released its Report in 1969.9 The Report analyzed the categories for the classification of official information. It noted that there is no statutory authority for classification - the entire system was set out in a Cabinet Directive which constituted an exercise of the Royal Prerogative. There was considerable confusion as to who has authority to classify documents into the four categories of Top Secret, Secret, Confidential, and Restricted.¹⁰

The classification system was extremely ambiguous and difficult to apply with any degree of precision. Before an individual could be permitted access to material classifed higher than "Confidential", he or she had to pass a security clearance undertaken by the RCMP; a field investigation was also required for those granted access to "Top Secret" information. The Royal Commission on Security recommended that the lowest of the four categories, "Restricted" be abolished. Another concern was that there was no explicit system for the declassification of documents.

On June 18, 1986, the Honourable Perrin Beatty, then Solicitor General of Canada, announced substantial reforms to the administrative security policies. Although these policies do not affect requests for records or personal information under the Access to Information Act and Privacy Act, they have an indirect impact on this legislation, since the new policies are designed to reduce the amount of information which is classified and, accordingly, more likely to be withheld under certain exemptions in the legislation. Under the new policy, information will only be security classified if it falls into one of six areas: national defence, international affairs, national security (including hostile and subversive activities and threats to the security of Canada), Cabinet confidences, federal-provincial affairs, and selected economic interests of Canada. In defining these categories, the language in the exemptions contained in the Access to Information Act and the Privacy Act has been followed.

Fewer government positions now require security clearances; the level of security clearance is tied directly to the degree of injury the official could cause if the information in question were wrongly disclosed. Based on the degree of injury, there are now only three levels in the classification system: Top Secret, Secret, and Confidential.

The Committee will closely monitor these recent reforms to the classification system and administrative security policies.

Oath of Secrecy

Upon joining the Public Service, every public servant must swear the oath of office and secrecy in which he or she affirms:

I... will not, without due authority...disclose or make known any matter that comes to my knowledge by reason of such employment.¹²

Earlier Committees of Parliament have heard considerable criticism of this oath. For example, D.F. Wall, then of the Privy Council Office, has testified: "The oath [of secrecy] has no basis in law as I understand it, so there are no legal sanctions. There are administrative sanctions...". Likewise, Gordon Robertson, then Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, testified: "...[T]he oath is too sweeping in its terms. It is unrealistic and it lends itself to ridicule really, and a failure to abide by it because of that." 14

Despite such assessments of the oath of secrecy, its existence undoubtedly contributes to the aura of secrecy in the public service. The Committee is of the view that reform in this area is warranted. A future Committee of Parliament should assess the impact of the oath of secrecy.

"Whistleblowing"

Should one prosecute a public servant who violates the oath of office by releasing information that demonstrates wrongdoing? If the public servant acts in good faith, and it is later determined on an objective basis that the disclosure was indeed in the public interest, should the public servant be disciplined? This issue has been the subject of considerable debate in recent years. So-called "whistleblowers" have been granted statutory protection in the United States under the *Civil Service Reform Act*, 15 which is designed to encourage federal employees who make disclosures that serve the public interest by bringing about reductions in government expenditures, fraud, waste and other abuse.

The Committee heard some testimony on the issue of whistleblowers. For example, the Public Interest Research Centre sought protection for whistleblowers from possible prosecution under section 111 of the *Criminal Code* and from their dismissal from employment.¹⁶ Similarly, in a private members' Bill, Bill Vankoughnet, M.P. has sought to amend the *Canadian Human Rights Act*, the *Canada Labour Code*, and the *Public Service Employment Act* specifically to provide appropriate

sanctions against retaliatory discharges of public sector employees who "blow the whistle" on serious misconduct by their employers. Among other things, this Bill would stipulate that there would be no breach of the oath of secrecy where a public servant in good faith is found to have reported serious misconduct on the part of his or her employer.

Similarly, the Ontario Law Reform Commission has recently recommended an elaborate framework for the protection of whistleblowers. Under both the Access to Information Act and the Privacy Act the disclosure in good faith of any record or personal information is not to attract either civil or criminal consequences. The Committee encourages Parliament to consider fully the implications of legislation designed to protect "whistleblowing" and urges the House of Commons to refer the issue to an appropriate Committee for thorough consideration.

Canada Evidence Act and Crown Privilege

When the Access to Information Act and the Privacy Act were introduced, they constituted two Schedules to Bill C-43.20 The third Schedule to the Bill constituted amendments to the Canada Evidence Act which were introduced to deal with the disclosure of information in judicial proceedings. Section 41 of the Federal Court Act 21 was repealed and replaced by new provisions of the Canada Evidence Act. As Mr. Justice Mahoney has observed,

...Parliament has manifestly found it expedient to substitute a judicial discretion for what was heretofore an absolute right on the part of the executive to refuse disclosure. ...The executive had been unable to sustain the credibility of the system of absolute privilege codified in subsection 41(2) [of the Federal Court Act].²²

Under the new provisions, a Minister of the Crown "or other person interested" may object to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel its production by certifying that the information should not be disclosed on the grounds of a specified public interest. Where this objection is made in a superior court, the court may examine or hear the information and order its disclosure if, in the circumstances, it concludes that "the public interest in disclosure outweighs in importance the specified public interest." Where an objection to the disclosure of information is made on grounds pertaining to international relations or national defence or security, the objection may be determined only by the Chief Justice of the Federal Court or his designate. Where a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council objects to the disclosure of information before a court or other body with the power to compel its production, he or she may certify in writing that the information constitutes a "Cabinet confidence," which is currently defined in the same manner as this term is defined in the Access to Information Act and the Privacy Act. In this case, the disclosure of the information shall be refused without examination or hearing of the information by the court or other body.²⁴

The latter provision pertaining to Cabinet confidences appears to be completely at odds with common-law developments in Canada. The notion of an absolute statutory bar to judicial examination of an entire class of records is inconsistent with recent judicial authority. The Supreme Court of Canada in a unanimous judgment has determined that it may inspect certain provincial Cabinet documents, despite a claim by a provincial government that the entire class of Cabinet documents was protected.²⁵ The Supreme Court recognized that there may be certain Cabinet records, such as those relating to national security or diplomatic relations, which might well be withheld even without judicial inspection.²⁶ Nonetheless, the Court rejected any concept of an entire class of records being off-limits; in each case, it reserved the right to inspect the documents and determine whether, on balancing the competing interests, they should be produced.

Accordingly, the Committee recommends that the Canada Evidence Act be brought into conformity with these common-law developments. There would appear to be little reason why the same approach contained in the Canada Evidence Act for considering the disclosure of information concerning international relations, national defence or national security could not be applied to Cabinet records.

Recommendation:

8.1 The Committee recommends that section 36.3 of the Canada Evidence Act [Cabinet confidences] be deleted and that section 36.2 of this Act be amended to add a reference to disclosure on the grounds that the disclosure would reveal Cabinet confidences. For the purpose of this provision the definition of "confidence of the Queen's Privy Council for Canada" should be amended to conform with the amended definition of this provision as recommended in Chapter 3 of this Report.

Difficulties have arisen in the litigation context when courts are called upon to examine the same personal information or records requested under the Access to Information Act or the Privacy Act. Is a certificate filed by a Minister under the Canada Evidence Act conclusive as to issues that a court is to determine on appeal pursuant to the Access to Information Act or the Privacy Act? This issue is currently before the Federal Court of Canada.²⁷ The resolution of this issue should be carefully analyzed by Parliament in order to clarify the relationship between the three statutes.

"Sunshine" Legislation

Over ten years ago, an overwhelming majority of the U.S. Congress signed into law a statute entitled the *Government in the Sunshine Act*.²⁸ "Open meeting laws" have been enacted by almost all state governments in the United States as well. This legislation has made a considerable difference to the way in which these governments transact the public's business.²⁹ The U.S. federal Act stipulates that most federal agencies must be open to the public and may be closed only if the majority of the agency's members vote to close the proceedings on certain specific grounds. The public is required to have advance notice of all meetings and, if a meeting is to be closed, an explanation must be provided. Where meetings are closed to the public, records of deliberations must be kept and the records that do not reflect exempt matters must be released on request.

The Committee considers that the U.S. experience with "sunshine" legislation should be carefully considered by a future parliamentary committee in order to determine whether analogous legislation should be implemented for the various institutions and agencies of the Government of Canada.

END NOTES

- ¹ R.S.C. 1970, c.0-3
- ² British cases tend to support this interpretation. For example, in *Rex* v. *Crisp and Homewood* (1919) 83 J.P. 121, [1921] 1 K.B. 451, a War Office clerk was convicted of passing information concerning the procurement of officers' uniforms to a firm of tailors. The court rejected a submission that this kind of information was not intended to be covered by the Act. See also the Canadian cases of *R.* v. *Biernacki* (1962) 37 C.R. 226, and *R.* v. *Boyer* (1946) 94 C.C.C. 195.
- ³ Official Secrets Act, R.S.C. 1970, c. 0-3, section 4(3).
- ⁴ Report of the Royal Commission on Security (Abridged), June, 1969 (the "MacKenzie Report"), at 77.
- ⁵ Departmental Committee on section 2 of the Official Secrets Act, 1911 (1972) HMSO, Cmmd. 5104 (the "Franks Report"), at p. 37.
- ⁶ Commission of Inquiry concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (The McDonald Commission) (Ottawa, 1981), Part IX, Chapter 2.
- ⁷ Law Reform Commission of Canada, Crimes Against the State, Working Paper 49, Ottawa, 1986.
- 8 Ibid. at p. 30.
- 9 Report of the Royal Commission on Security (Abridged), June, 1969 ("the MacKenzie Report").
- 10 Ibid. at p. 69-70.
- 11 Ibid. at p. 72.
- ¹² Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, schedule III.
- ¹³ Minutes of Proceedings and Evidence of Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, (30th Parl. 1st sess.) (1974-75), 48:26 (Nov. 18, 1976).
- 14 Ibid., 32:15 (June 25, 1975).
- ¹⁵ 5 U.S.C. sections 1206-1208 and 2302 (1982).
- ¹⁶ Brief of the Public Interest Research Centre, (March 19, 1986), at p. 23.
- ¹⁷ Bill C-229, First reading, October 20, 1986.
- ¹⁸ Ontario Law Reform Commission, Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees (1986) at pp. 332-352.
- 19 Section 74, Access to Information Act; and section 74, Privacy Act.
- ²⁰ Bill C-43 received Royal Assent on July 7, 1982, and became c. 111 of S.C. 1980-83. The Access to Information Act was Schedule I in this Bill, the Privacy Act Schedule II and the amendments to the Canada Evidence Act constituted Schedule III.
- ²¹ R.S.C. 1970 (2nd supp.), c. 10.
- 22 Gold v. The Queen in Right of Canada (1986) 18 Admin. L.R. 212 at 221 (Federal Court of Appeal, per Mahoney J.).
- 23 Section 36.1(2) of the Canada Evidence Act.
- ²⁴ Section 36.3 of the Canada Evidence Act.
- ²⁵ Carey v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario (unreported decision of the Supreme Court of Canada, December 18, 1986 per La Forest, J.).
- ²⁶ In this connection, the Supreme Court of Canada has endorsed the judgment of the Federal Court of Appeal in *Goguen v. Gibson* [1983] 2 F.C. 463.
- ²⁷ Re Gold and the Minister of National Revenue and Re Gold and the Director of the Canadian Security Intelligence Service (Federal Court Trial Division, T-236-85 and T-1335-86).
- ^{2x} Government in the Sunshine Act, Pub.L. No. 94-409, 90 Stat. 1241 (1976).
- ²⁹ See: S. Stephenson, "Government in the Sunshine Act: Opening Federal Agency Meetings" (1976) 26 Am. U.L. Rev. 154.



It is appropriate to begin this chapter with several general considerations.

First, the Committee would like to emphasize its awareness that Canadians do not as yet enjoy an explicit constitutional right to privacy under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In the Special Joint Senate-House of Commons Committee on the Constitution in 1981, the Honourable David Crombie, M.P., proposed the inclusion of a constitutional right of privacy in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, but this amendment was defeated by a vote of fourteen to ten. More recently, the Supreme Court of Canada has discussed the "reasonable expectation of privacy" in its decision in the case of Hunter v. Southam. The absence of a common-law and/or Charter-based right to personal privacy in Canada is a significant impediment to the protection of individual rights; therefore, the specific kinds of protections incorporated in such legislation as the Privacy Act are increasingly important.

When the time arrives to consider amendments to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Committee believes that serious consideration should be given to creating a simple constitutional right to personal privacy. The California constitution, for example, says that residents of that state have a right to privacy.³ Individuals can then use the courts to assert all their claims to privacy.

Even though the Supreme Court of Canada has already begun to use privacy language in its interpretation of the Charter, which may lead to the gradual development of an acknowledged constitutional right to privacy, the idea of amending the Charter explicitly for this purpose has much to recommend it.

Resource Implications

In the Committee's view, it is necessary to discuss the resource implications of its recommendations concerning the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. We are well aware that the 1980s continue to be a period of budgetary restraint, in which careful control of expenditures is one of the major concerns of government.

It is fortunate that many of the Committee's recommendations can be adopted within the existing structure for implementation of the legislation, including the Information Law and Privacy Section of the Department of Justice, the Information Management Division of the Administrative Policy Division of the Treasury Board, and the Access to Information and Privacy Coordinators in individual government institutions.

The Committee acknowledges that its recommendations have significant implications for the Offices of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner, particularly the latter. Both Commissioners have been urged to scrutinize the information practices of Crown corporations, However the Privacy Commissioner has also been asked to oversee the federally-regulated private sector. Moreover, there will be need for at least a modest increase in their travel and public information budgets in order to allow for the promotion of public knowledge and understanding of the legislation.

The current staff and budget of the Privacy Commissioner may also need to be increased in order to handle the additional tasks that the Committee has recommended, even if, as expected, these tasks are phased-in over a period of years in order to allow for appropriate training of staff. The new tasks that will create significant additional work include: oversight and investigation of complaints about the use of electronic surveillance of employees, of urinalysis for drug testing, and of the polygraph as a lie detector. It seems likely that the latter category will not prove to become an onerous burden once

guidelines have been developed on the use of such technology under the *Privacy Act*. Here again, the Office of the Privacy Commissioner will be less the initiator of policy than a respondent to and critic of what government institutions are proposing. It is also true that such data protection problems are unlikely to appear in Canada without other countries also encountering similar problems. The Privacy Commissioner's regular contacts with his counterparts in other countries and provinces should facilitate the solution of such problems in an expeditious manner.

The Office of the Privacy Commissioner will also have to strengthen the research side of its operation in order to continue to monitor and report on developments in information technology with implications for personal privacy, including the increasing storage of government data on microcomputers and transborder data flows of personal information, and to carry out studies on its own initiative or at the direction of Parliament and/or the Minister of Justice. It is obvious that such studies cannot be carried out without adequate budgetary and human resources.

It is also important, in the Committee's view, for the Privacy Commissioner to carry out such monitoring and research using existing federal government resources, whenever possible, such as the expertise available from the Department of Communications, Supply and Services Canada, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Science Council of Canada. The Committee believes that such activities can and should take place under multiple sponsorship and direction in order to relieve the burden on the Office of the Privacy Commissioner.

Perhaps the most significant new task assigned to the Office of the Privacy Commissioner as a consequence of the Committee's recommendations is the extension of his oversight to the federally-regulated private sector, since this includes such widespread institutions as banks, cable television companies, and telephone companies, among others. The Committee has no inclination to undermine and bureaucratize the Privacy Commissioner's office, but it also is insistent on the need for such general oversight and investigation of complaints. The Committee is of the tentative view that oversight of the federally-regulated private sector might not involve too much work on a continuing basis, if, as the Committee intends, the new scheme is designed to be largely self-executing. If a section of the *Privacy Act* is designed for this part of the private sector, then commercial banks, for example, will be in the same position vis-à-vis the Office of the Privacy Commissioner as federal government institutions currently are, that is, they will receive advice rather than directives.

The 1983 organization chart for the Office of the Information and Privacy Commissioners, which was designed by Treasury Board, listed 59 positions: 20 for the Privacy Commissioner, 15 for the Information Commissioner, and 24 for their joint management and personnel services. If one divides these figures for support staff proportionately between the two Commissioners, the Privacy Commissioner was intended to have a total staff of 34.

In practice, both Commissioners have been resistant to bureaucratic tendencies and reluctant to expand staff too quickly. Actual total staff strength was 51 person-years in the year ending March 31, 1986 versus 57 person-years allocated in the 1985-86 Main Estimates.⁴ Thus there were positions already available to the Privacy Commissioner that had not been used.

As of January 1, 1987, the Office of the Privacy Commissioner had a staff of 23 persons, the Information Commissioner had 20, and corporate management had 14, for a total of 57 person-years. If one attributes to the Privacy Commissioner a proportionate number of the corporate staff currently shared with the Information Commissioner, the total number of staff currently working for his office is about 31.

The foregoing information is relevant both to the issue of resources necessary for the accomplishment of statutory tasks under the *Privacy Act* and for comparisons with staffing in data protection agencies in other countries. The Federal Republic of Germany operates a federal-state data protection system that is comparable to the Canadian federal advisory system. On January 1, 1987, the Federal Data Protection Commissioner's Office had a total staff of 31 (23 professionals) for a

population of about 61 million. The data protection office for the State of North Rhine-Westphalia, the largest and most important state with a population of 17 million, has a staff of 32 (21 professionals). Hesse, the first state anywhere to have a data protection law, has a staff of 21 (16 professionals) for a population of 5.6 million.⁵

The statutory tasks and staff sizes of the Federal Date Protection Office in West Germany and the Office of the Canadian Privacy Commissioner are almost the same. One major difference in how the two federal systems operate, however, which is hard to evaluate in terms of the need for staff, is that a number of federal constitutional responsibilities in West Germany are in fact carried out by the Länder, and thus subject to the oversight of the state data protection authorities. Another significant difference is the much larger physical expanse of Canada, which places additional burdens on the Office of the Canadian Privacy Commissioner in carrying out its auditing responsibilities for personal information systems held in widely-dispersed locations across the country.

The West German office also has oversight of certain companies that are somewhat equivalent to Canadian Crown corporations and relatively modest oversight of certain spheres somewhat comparable to the federally-regulated private sector in Canada. These are the main areas in which the Committee has recommended significant expansion of the Privacy Commissioner's work, and it seems obvious that these new tasks will require additions to the staff of the Canadian office.

Improving Parliamentary Oversight

Section 75(1) of both the Access to Information Act and the Privacy Act requires a Committee of Parliament to review the "administration" of the legislation "on a permanent basis". The Standing Committee on Justice and Solicitor General was the designated Committee for this purpose. However, since the Access to Information Act and the Privacy Act went into effect in July, 1983, the Committee has not held any hearings on their administration.

The Committee recognizes that effective parliamentary oversight is essential to the successful implementation of the legislation. Because the Information Commissioner and the Privacy Commissioner are directly accountable to Parliament, it is most important that Parliament hear from them regularly every year in the form of an Annual Report as well as in the form of annual hearings.

The positive experience of the Federal Data Protection Commissioner in West Germany and his counterpart for the state of Hesse indicates the great value of creating a regular annual link between the legislature and a data protection agency. This is especially important in Canada and West Germany, where the data protection officials only have the power to give advice and cannot order a federal government institution to act in a certain way.

The credibility of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner in their relations with government institutions will be considerably enhanced by the Committee's recommendation of a regular annual series of hearings. Any institution tempted to flaunt the advice of the Commissioners will run the risk of incurring the wrath of the parliamentary committee as well. The new Standing Orders governing the operations of such Standing Committees as this one should facilitate more regular contacts with both the Information and Privacy Commissioners.

A useful precedent for such actions is the annual series of hearings held by the Public Accounts Committee on the Annual Report of the Auditor General. The same Committee also hears from specific government institutions with regard to particular issues. Its mandate is based on a permanent Order of Reference, and it has the service of full-time professional staff which carries out research and analysis on its behalf. Another precedent is the role played by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments in ensuring that delegated legislation adopted by government institutions is consistent with a number of broad criteria set out in the Statutory Instruments Act.

Recommendations:

- 9.1 The Committee recommends the revision of the Access to Information Act and the Privacy Act to require the Standing Committee on Justice and Solicitor General to hold hearings on the Annual Reports of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner within 90 sitting days of their being tabled in the House of Commons. This review should occur on the basis of a permanent Order of Reference and should provide for engaging the professional staff necessary to assist the Committee.
- 9.2 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General, on a cyclical basis or with respect to specific issues, hold hearings to review the Annual Reports from institutions and organizations that are subject to the Access to Information Act and the Privacy Act.

Improving Annual Reports From Government Institutions

Under section 72 of the Access to Information Act and the Privacy Act, the head of every government institution subject to the Acts is required to submit an Annual Report on the administration of both statutes to Parliament. Such reports are referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General. To this point in time, such Annual Reports have been received by the Committee, but they have not been reviewed in detail, except in connection with the current three-year review process.

The Committee considered several choices in pursuing its goal of promoting effective implementation of the Access to Information Act and the Privacy Act. It favours requiring the preparation of Consolidated Annual Reports by the Treasury Board, based on Annual Reports from individual government institutions, which would facilitate Parliament's oversight process. The Treasury Board had such a responsibility under Part IV of the Canadian Human Rights Act of 1977, the original version of the current Privacy Act; one person prepared such a Consolidated Report. An excellent model is found in Australian practice; the Attorney-General's Department produces a very useful Annual Report of this type concerning the Freedom of Information Act, 1982. The Committee rejected the idea of itself overseeing the preparation of Annual Reports from individual government institutions and vetting their contents, since this task is much better suited to the Treasury Board than to a Parliamentary Committee.

An existing precedent for the preparation of Consolidated Annual Reports is the duty imposed on the President of the Treasury Board, by the new Part XII of the Financial Administration Act, to prepare an Annual Report on the business and activities of all parent Crown corporations. Such Annual Reports must be tabled in Parliament not later than December 31 of each year and must cover the financial years ending on or before the previous July 31.7

Another model for the Committee's recommendation is the Annual Report on the U.S. *Privacy Act* prepared by the U.S. Office of Information and Regulatory Affairs of the Office of Management and Budget (OMB), which is part of the Executive Office of the President. As in Canada, the Annual Report is based on Annual Reports submitted to the Office of Management and Budget by the individual departments. OMB has given specific directives to government institutions about what to emphasize in their Annual Reports. It is also noteworthy that section (p) of the U.S. *Privacy Act* was amended in 1982 to strengthen the reporting requirements under the legislation.

Thus the Committee believes that government institutions should still be required to prepare and submit Annual Reports. ¹⁰ In particular, it urges that the following reporting practices adopted by certain government institutions in their Annual Reports should become more widespread and form an integral part of all reporting carried out by government institutions under the Access to Information Act and the Privacy Act:

- departmental guidelines or manuals for day to day ATIP administration;
- indications of particular problems confronted in administering the Acts;
- workload analysis charts setting out staff and resource allocation;
- text of fee waiver policies;
- multi-year cumulative statistics;
- flow chart indicating to the applicant how the government institution deals with access requests;
- statistics on the subject matter of access requests;
- descriptive examples of requests received;
- indication of the geographical origin of requests by province or region; and
- breakdown of the type of personal information files to which access is requested.

Recommendations:

- 9.3 The Committee recommends that government institutions continue to prepare Annual Reports on the Access to Information Act and Privacy Act under section 72 and that these continue to be sent to Parliament, the Information and/or Privacy Commissioner, as appropriate, the Department of Justice, and the Treasury Board.
- 9.4 The Committee recommends that, on a periodic and rotating basis, and as the need arises, the Standing Committee on Justice and Solicitor General review and hold hearings on specific Annual Reports received from government institutions under section 72 of the Access to Information Act and the Privacy Act.
- 9.5 The Committee recommends that section 72 of the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to require the Treasury Board to prepare Consolidated Annual Reports on the administration of the legislation, based on Annual Reports received from government institutions. The Treasury Board should issue specific instructions to such institutions about the contents of such Annual Reports. Such a Consolidated Annual Report should be submitted to Parliament by October 1 of each year.
- 9.6 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General hold annual hearings and prepare a Report, if necessary, on the Consolidated Annual Reports of the Treasury Board on the administration of the Access to Information Act and the Privacy Act within ninety days of their receipt by the House of Commons.

Parliamentary Review

Section 75(2) of the Access to Information Act and the Privacy Act currently requires that the Committee designated or established by Parliament to review the administration of the legislation on a permanent basis should also undertake a comprehensive review of the provisions and operation of these Acts within three years after their coming into force.

The Committee has undertaken such a statutory review in the period 1985-87. It is of the opinion that this review process has identified a number of substantive issues, as indicated in this Report, and also raised the consciousness of government institutions concerning the existence and meaning of the Access to Information Act and the Privacy Act. In the Committee's view, this salutary experience should be repeated in four years' time, which is likely to be early in the life of the next Parliament.

One of the major reasons for scheduling another review of the provisions and operation of the Access and Privacy legislation in four years' time is the relative youth of the legislation. Not enough experience has yet been acquired in a number of areas in order to determine satisfactorily whether both the structure and provisions of the Acts are truly adequate. For example, a few more years experience with the application of broad exemptions should make it much clearer whether the current system promotes freedom of information or whether the present scope of the exemptions needs to be further curtailed.

The slow pace of implementation of the Access and Privacy legislation has also had an impact on judicial decision making by the Federal Court of Canada. Despite some significant cases, judicial treatment of important issues has only just begun. A review in four years' time will thus have to look very carefully at what the courts have done with this legislation.

It is also evident that the major privacy problems presented by the application of new information technology to the processing of personal data will require continuing attention by Parliament. The recommendation below ensures that Parliamentarians will again find time to consider issues pertaining to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* within a reasonable time frame.

Recommendations

9.7 The Committee recommends that section 75(2) of the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to require the Committee established by Parliament under section 75(1) to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of these Acts within four years of the tabling of the present Report in Parliament and, within a year after the review is undertaken, to submit a Report to Parliament thereon, including a statement of any changes the Committee would recommend.

END NOTES

- The debate can be followed in Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, Issue No. 43 (Jan. 22, 1981); 7, 55-6.
- ² Hunter v. Southam (1984) 2 S.C.R. 145 at p. 159-60; see also James Richardson and Sons v. Minister of National Revenue (1984) 1 S.C.R. 614.
- ³ "All people are by nature free and independent, and have certain inalienable rights, among which are those of enjoying and defending life and liberty; acquiring, possessing, and protecting property; and pursuing and obtaining safety, happiness, and privacy." (Article 1, section 1, California Constitution, November 1972).
- ⁴ Privacy Commissioner, Annual Report 1985-86 (Ottawa, 1986), p. 57.
- ⁵ The data used in this paragraph is derived from information received from the Data Protection Commissioner in North Rhine-Westphalia and the Office of the Federal Data Protection Commissioner in December 1986.
- 6 Annual Report by the Attorney-General on the Operations of the Freedom of Information Act, 1983-84 (Canberra, 1985)
- ⁷ See: President of the Treasury Board, Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada, Public Accounts of Canada, 1986, 111 (Ottawa, 1986)
- * Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Government Programs, Hearings before the Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 97th Congress, 2nd Session, 15-16 December 1982 (Washington, DC: Government Printing Office, 1983), p. 615.
- ⁹ 5 U.S.C. 552a (p).
- The problem in the U.S. has been the timeliness of the consolidated report, and similar problems may arise at the Treasury Board in Canada. The last published report in the United States was for two calendar years (rather than one), 1982-83, and it became available two years late at the end of 1985. (The President's Annual Report on the Agencies' Implementation of the Privacy Act of 1974. CY [Calendar Year] 1982-1983 [Washington, DC, 1985, mimeographed].) It is worth noting that this report was primarily produced by one person, who is otherwise fully engaged in regular administrative duties.



APPENDIX A

RECOMMENDATIONS

THRESHOLD CONCERNS

- 2.1 The Committee recommends that, for purposes of clarification, the Access to Information Act and the Privacy Act mandate that the Treasury Board, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner foster public understanding of the Access to Information Act and the Privacy Act and of the principles described in section 2 of each Act. Such education should be directed towards both the general public and the personnel of government institutions. The appropriate provision in the statutes should follow the model of section 22 of the Canadian Human Rights Act. (p. 7)
- 2.2 The Committee further recommends that the Treasury Board undertake a public education campaign in conjunction with the proclamation of any amendments to the Access to Information Act and the Privacy Act and also consider printing notices about individual rights under both the Access to Information Act and the Privacy Act to be included in standard government mailings. (p. 8)
- 2.3 The Committee recommends that all federal government institutions be covered by the Access to Information Act and the Privacy Act, unless Parliament chooses to exclude an entity in explicit terms. Thus the Committee recommends the repeal of Schedule I to the Access to Information Act and the Schedule to the Privacy Act. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)
- 2.4 The Committee recommends that the Access to Information Act cover all federal government institutions, including all administrative tribunals, the Senate, the House of Commons (but excluding the offices of Senators and Members of the House of Commons), the Library of Parliament, and such offices directly accountable to Parliament as the Auditor General, the Official Languages Commissioner, the Chief Electoral Officer and the Office of the Information and Privacy Commissioners. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)
- 2.5 The Committee recommends that the *Privacy Act* cover all federal government institutions, the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada, all administrative tribunals, the Senate, the House of Commons (including the employees only of Senators and Members of the House of Commons), the Library of Parliament, and such offices directly accountable to Parliament as the Office of the Information and Privacy Commmissioners. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)

- 2.6 The Committee recommends that the Access to Information Act and the Privacy Act be extended to cover those Crown corporations and wholly-owned subsidiaries as are listed in the Treasury Board's Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada. For this purpose, the Committee recommends that the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to include such a definition of "Crown corporation". (p. 11)
- 2.7 The Committee further recommends that if the Government of Canada controls a public institution by means of a power of appointment over the majority of the members of the agency's governing body or committee, then both the Access to Information Act and the Privacy Act should apply to such an institution. (p. 11)
- 2.8 The Committee recommends that, with respect to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), the Access to Information Act not apply in relation to program material; otherwise, the Corporation should be fully subject to both the Access to Information Act and the Privacy Act. (p. 11)
- 2.9 The Committee recommends that any natural or legal person be eligible to apply for access to records under the *Access to Information Act*. The location of the applicant should no longer be relevant. Corporations, non-profit associations, employee associations, and labour unions should also be able to avail themselves of this legislation. (p. 12)
- 2.10 The Committee further recommends that section 12(1) of the *Privacy Act* be amended so that access and correction rights for their own personal information are available to all individuals, regardless of citizenship or residence. (p. 12)
- 2.11 The Committee recommends that the Access Register be combined with such other government publications as the Index of Programs and Services and the Organization of the Government of Canada. (p. 13)
- 2.12 The Committee further recommends that this omnibus access tool and the *Personal Information Index* be made available by the Treasury Board and individual government institutions on an on-line basis and/or through their sale in digital form for use on computers. (p. 13)
- 2.13 The Committee further recommends that the Treasury Board and individual government institutions make available segments of these various user guides on a customized basis to suit the needs of particular user groups. (p. 13)
- 2.14 The Committee recommends that the status and role of Access and Privacy Coordinators be given explicit recognition in section 73 of the Access to Information Act and section 73 of the Privacy Act, since they are the prime movers for implementation of the legislation within government institutions. (p. 15)
- 2.15 The Committee recommends, in light of the Treasury Board's 1986 consultation with Access and Privacy Coordinators, that the Treasury Board directly address the problem of ensuring that Coordinators, who should be senior level officials wherever possible, have direct reporting and working relationships with senior management and senior program officials of government institutions in order to ensure necessary support for, and understanding of, their complicated, demanding, and expanding tasks in information management. The Treasury Board should also update its requirement statement concerning the role of Coordinators, especially in such areas as information collection policy, information inventories, privacy protection, and security issues. (p. 15)

- 2.16 The Committee recommends that the Treasury Board organize standard, formal training for Access and Privacy Coordinators, perhaps using automated training modules, audiovisuals, and films. (p. 15)
- 2.17 The Committee further recommends that the Treasury Board and the Department of Justice become more active in central coordination and policy leadership on issues with government-wide implications for Access and Privacy legislation. (p. 15)

EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO

- 3.1 The Committee recommends that subject to the following specific proposals, each exemption contained in the Access to Information Act and Privacy Act be redrafted so as to contain an injury test and to be discretionary in nature. Only the exemption in respect of Cabinet records (which is proposed later in this Report) should be relieved of the statutory onus of demonstrating that significant injury to a stated interest would result from disclosure. Otherwise, the government institution may withhold records or personal information only "if disclosure could reasonably by expected to be significantly injurious" to a stated interest. (p. 20)
- 3.2 The Committee recommends that the exemption contained in section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act be redrafted to be discretionary in nature and to contain an injury test. In addition, the exemption should permit other governments to be notified of an application for the disclosure of records or personal information that they have submitted in confidence and also permit them to dispute recommendations for the release of such information before the Information Commissioner or Privacy Commissioner and the Federal Court. The burden of proof in such cases should be placed upon the other governments. Where foreign governments are concerned, a time period of three months should be allowed for response and the Secretary of State for External Affairs should be served with the notice of application. (p. 21)
- 3.3 The Committee further recommends that section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act be redrafted to clarify that institutions or governments of component elements of foreign states (such as State governments in the United States and their agencies) are included for purposes of this exemption. (p. 22)
- 3.4 The Committee further recommends that section 13 of the Access to Information Act and section 19 of the Privacy Act be amended so that institutions of native self-government are accorded the same protection as other governments for purposes of this exemption. (p. 22)
- 3.5 The Committee recommends that the Privacy Commissioner be requested to continue monitoring the exchange of personal information between the provinces and the federal government in order to promote the uniform reciprocal application of fair information practices. (p. 22)
- 3.6 The Committee recommends that the term "affairs" in section 14 of the Access to Information Act and section 20 of the Privacy Act be deleted and be replaced by the term "negotiations". (p. 22)
- 3.7 The Committee recommends that the Acts be amended to clarify that the classes of information listed in section 15 of the Access to Information Act and incorporated by reference in section 21 of the Privacy Act are merely illustrations of possible injuries; the overriding issue should remain whether there is an injury to an identified state interest which is analogous to those sorts of state interest listed in the exemption. (p. 23)

- 3.8 The Committee recommends that minor amendments to the definition of "personal information" be considered in order to address certain technical issues which have arisen in submissions to this Committee and to the Department of Justice. (p. 24)
- 3.9 The Committee recommends that the substance of sections 3 and 8 of the *Privacy Act* be incorporated in the body of the *Access to Information Act*. (p. 24)
- 3.10 The Committee recommends that section 19(2) of the Access to Information Act be amended to provide as follows: "Notwithstanding subsection (1) the head of a government institution shall disclose...." (p. 24)
- 3.11 The Committee recommends that the definition of "personal information" under the *Privacy Act* be amended so that the exact salaries of order in council appointments be available pursuant to a request under the *Access to Information Act*, and that only the salary range of other public servants be excluded from this definition. (p. 24)
- 3.12 The Committee recommends that section 8(5) of the *Privacy Act* be amended to require that individuals generally be notified of the impending disclosure of personal information about them and be entitled to contest this disclosure before the Privacy Commissioner and Federal Court. When considerable numbers of people are affected, the Privacy Commissioner should have the authority to determine whether the disclosure of personal information under section 8(2)(m) constitutes an unwarranted invasion of personal privacy. If the Commissioner so determines, he shall order the government institution to make reasonable attempts to notify the individuals concerned, who should have such time as the Commissioner stipulates to contest the disclosure before the Federal Court. (p. 26)
- 3.13 The Committee further recommends that the head of the government institution be permitted to appeal the Privacy Commissioner's determination that a particular disclosure of personal information under section 8(2)(m) of the *Privacy Act* constitutes an unwarranted invasion of personal privacy to the Federal Court in the event of a disagreement. (p. 26)
- 3.14 The Committee recommends that the following definition of "trade secrets" should be contained in the Access to Information Act:

A secret, commercially valuable plan, formula, process or device, that is used for the making, preparing, compounding or processing of trade commodities and that can be said to be the end product of either innovation or substantial effort. (p. 26)

- 3.15 The Committee recommends that section 18 of the Access to Information Act require disclosure of the results of product or environmental testing, along the lines of section 20(2). (p. 27)
- 3.16 The Committee recommends that the public interest override contained in section 20(6) of the Access to Information Act extend to all types of third-party information set out in section 20. (p. 27)
- 3.17 The Committee recommends that, where many third parties are involved or such parties reside outside of Canada, the *Access to Information Act* be amended to provide for substitutional service of notification by means of notice in the Canada Gazette and advertisement in any relevant trade journal, periodical or newspaper. (p. 28)
- 3.18 The Committee further recommends that the Access to Information Act be amended to clarify that third parties bear the onus of proof before the Federal Court when they challenge decisions to disclose records that may contain confidential business information. (p. 28)

- 3.19 The Committee recommends that section 21 of the Access to Information Act be amended not only to contain an injury test but also to clarify that it applies solely to policy advice and minutes at the political level of decision making, not factual information used in the routine decision-making process of government. The exemption should be available only to records that came into existence less than ten years prior to a request. (p. 29)
- 3.20 The Committee recommends that section 23 of the Access to Information Act and section 27 of the Privacy Act be amended to clarify that the solicitor-client exemption is to apply only where litigation or negotiations are underway or are reasonably foreseeable. (p. 29)
- 3.21 The Committee recommends that section 10(2) of the Access to Information Act and section 16(2) of the Privacy Act be amended to permit the government institution to refuse to confirm or deny the existence of a record only when disclosure of the record's existence would reveal information otherwise exempt under sections 13, 15, 16 or 17 of the Access to Information Act or sections 19, 21, 22 or 25 of the Privacy Act (information from other governments, international affairs and national defence, law enforcement and investigations, and safety of individuals). (p. 29)
- 3.22 The Committee recommends that the exclusion of Cabinet records found in section 69 of the *Access to Information Act* and section 70 of the *Privacy Act* be deleted. In its place, an ordinary exemption for Cabinet records should be added to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. No injury test should be included in this exemption. (p. 32)
- 3.23 The Committee recommends that section 69(1)(a) [Cabinet memoranda], section 69(1)(b) [discussion papers] and section 69(1)(e) [Ministerial briefing notes], as well as section 69(3)(b) of the Access to Information Act [section 70(1)(a), (b) and (e) and section 70(3)(b) of the Privacy Act] be deleted. The amended exemption for Cabinet confidences should be drafted in the following terms:
 - (1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act where the disclosure would reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, contained within the following classes of records:
 - (a) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
 - (b) a record used for or reflecting consultation among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
 - (c) draft legislation or regulations;
 - (d) records that contain information about the contents of any records within a class of records referred to in paragraph (a) to (c).
 - (2) For the purposes of subsection (1) "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees thereof, Cabinet and committees of Cabinet. (p. 32)
- 3.24 The Committee recommends that the twenty-year exemption status for Cabinet confidences be reduced to fifteen years. (p. 33)
- 3.25 The Committee recommends that the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to contain a specific framework for the review of Cabinet records. Appeals of decisions under the Cabinet records exemption should be heard solely by the Associate Chief Justice of the Federal Court, with procedures similar to those contemplated in section 52 of the Access to Information Act and section 51 of the Privacy Act. (p. 33)

THE COMMISSIONERS AND THE COURT

- 4.1 The Committee recommends that the central mandate of the Information Commissioner and Privacy Commissioner to make recommendations on disclosure be confirmed, but that the power allowing the Information Commissioner to make binding orders for certain subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers, and extensions of time) be provided in amendments to the Access to Information Act. (p. 38)
- 4.2 The Committee recommends that the Information Commissioner be statutorily authorized to conduct audits of government institutions, *inter alia*, to assess the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented. The resources necessary to undertake this additional responsibility should be provided. (p. 38)
- 4.3 The Committee recommends that the Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner be separated in order to avoid any real or perceived conflict of interest in the discharge of the Commissioners' two mandates. A separate parliamentary vote for each Office should likewise be required. (p. 38)
- 4.4 The Committee recommends that sections 49 and 50 of the Access to Information Act and sections 48 and 49 of the Privacy Act be amended so as to provide a single de novo standard of judicial review. (p. 39)
- 4.5 The Committee further recommends that the Acts clarify the Federal Court's general jurisdiction to substitute its judgment for that of the government institution in interpreting the scope of all exemptions. (p. 39)

PARTICULAR ISSUES UNDER THE PRIVACY ACT

- 5.1 The Committee recommends that the Treasury Board update the *Interim Policy Guide* and issue it in permanent form as a full-fledged *Policy Guide* in the *Administrative Policy Manual* within twelve months of the tabling of this Report in Parliament. (p. 42)
- 5.2 The Committee recommends that the Treasury Board prepare a written submission to the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the detailed operational activities of Statistics Canada and the Public Archives of Canada in implementation of records management policies under the *Privacy Act*. (p. 42)
- 5.3 The Committee further recommends that the Treasury Board continue to publish its *Implementation Reports* and that the Department of Justice continue to publish its *Communiqué*, because of their importance in assisting government institutions with the implementation of the *Access to Information Act* and *Privacy Act*. (p. 42)
- 5.4 The Committee recommends that the Privacy Commissioner undertake continuing audits to ensure compliance with sections 4 to 8 of the *Privacy Act*. To make this responsibility explicit, the Committee recommends that section 37(1) be clarified by adding the italicized words to the existing section: "The Privacy Commissioner may, ... carry out *audits and* investigations in respect of personal information under the control of government institutions to ensure compliance with sections 4 to 8." (p. 42)
- 5.5 The Committee further recommends that the "may" in section 37(1) of the *Privacy Act* be changed to "shall" in order to emphasize the central place of this auditing and investigative responsibility for successful implementation of the Act (without depriving the Privacy Commissioner of any discretion in his initiation of specific compliance audits and investigations). (p. 42)

5.6 The Committee recommends that the President of the Treasury Board issue guidelines requiring government institutions to follow the requirements listed below and also recommends that a specific section incorporating these requirements, and a definition of computer matching, be added to the *Privacy Act*:

Government institutions should be required:

- a) to give sixty days advance public notice (a comment period) of intended matches in the Canada Gazette and to describe all current matching activities and the type of information resulting from the match in the annual *Personal Information Index*;
- b) to report in sufficient detail in the announcement of proposed matches to identify clearly the authority under the *Privacy Act* permitting the match; and
- c) to register any new bank resulting from data-matching. (p. 44)
- 5.7 The Committee further recommends that the *Privacy Act* prohibit all but the most carefully circumscribed data matching, especially with respect to those matches involving the use of personal data from another government institution. (p. 44)
- 5.8 The Committee recommends that the Privacy Commissioner be especially vigilant in his oversight of computer matching and make a particular point of drawing perceived abuses to the attention of Parliament, both in his Annual Report and in his appearances before the Standing Committee on Justice and Solicitor General. (p. 44)
- 5.9 The Committee recommends that a new section of the *Privacy Act* limit the collection and use of Social Insurance Numbers to those activities explicitly authorized by federal Act or regulations. Otherwise, there should be a statutory prohibition against the federal government, the provinces, or the private sector denying services or goods to an individual, because of a refusal to provide a Social Insurance Number. The Committee also urges the creation of a statutory cause of action under the *Privacy Act* for individuals faced with such refusals. (p. 46)
- 5.10 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended as follows:

It shall be unlawful for any federal, provincial or local government institution or the private sector to ask any person for his or her Social Insurance Number, unless such a request is authorized by law.

It shall be unlawful for any federal, provincial or local government institution or the private sector to deny to any individual any right, benefit, or privilege provided by law, because of such individual's refusal to disclose his or her Social Insurance Number, unless such disclosure is required by federal statute.

Any federal government institution which requests an individual to disclose his or her Social Insurance Number shall inform that individual whether that disclosure is mandatory or voluntary, by what statutory or other authority such number is solicited, and what uses will be made of it. (p. 46)

- 5.11 The Committee recommends that the concept of exempt banks be removed from the *Privacy Act* by repealing sections 18 and 36, since there is no compelling need to retain such a concept in light of the other strong exemptions on disclosure that exist in the legislation. (p. 49)
- 5.12 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to provide criminal penalties for willful breaches of the statute. Such an offence should prohibit any person from willfully disclosing personal information in contravention of the Act, wilfully maintaining a personal information bank in contravention of the Act, or making a request for access to or correction of personal information under false pretenses. (p. 50)

- 5.13 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to provide data subjects with monetary damages for identifiable harm resulting from breaches of the following statutory duties:
 - 1. The duty to collect only authorized or relevant data;
 - 2. The duty to refrain from disclosure or transfer of data;
 - 3. The duty to give access to files and to make corrections. (p. 51)
- 5.14 The Committee recommends that rules of court permit individuals the right to bring suit under the *Privacy Act* in as simplified a manner as possible. Furthermore, the Federal Court of Canada should, in the ordinary course, award costs on a solicitor and client basis to the successful applicant. (p. 51)
- 5.15 The Committee recommends that the Government, government institutions, and Parliament take the requirements of the *Privacy Act* into account, and notify the Privacy Commissioner, concerning any draft or final legislation, regulations, or policies that have implications for the personal privacy of Canadians. (p. 53)
- 5.16 The Committee recommends that all legislation before Parliament which has implications for the collection, retention, protection, and disposal of personal information be accompanied by a privacy-impact statement prepared by the sponsoring government institution for review and comment by the Office of the Privacy Commissioner. (p. 53)
- 5.17 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to specify that all personal data stored in the Canadian Police Information Centre is fully subject to the requirements of the *Privacy Act*. (p. 54)
- 5.18 The Committee further recommends that the Privacy Commissioner evaluate and audit the policies and practices of the CPIC system, and other comparable automated data bases, in order to ensure that the privacy interests of individual Canadians are being adequately protected. (p. 55)
- 5.19 The Committee recommends that all government institutions presently subject to the *Privacy Act* permit their employees to have informal access to their own personnel records, instead of requiring a formal request for access under the *Privacy Act*. (p. 55)
- 5.20 The Committee recommends that, in accordance with its earlier recommendations, all government institutions to be covered by the *Privacy Act*, as well as Crown corporations and the federally-regulated private sector, permit employees to have informal access to their own personnel records instead of requiring a formal request for access under the *Privacy Act*. (p. 55)
- 5.21 The Committee recommends that the following definition of "consistent use" be added to the *Privacy Act*:

The term "consistent use" means, with respect to the disclosure of a record or personal information, any use of such record or personal information relevant to the purpose for which it was collected, and which use is necessary to the statutory duties of the agency that collected or obtained the record or personal information, or necessary for that agency to operate a program specifically authorized by law. For a use or disclosure to be consistent it must have a reasonable and direct connection to the original purpose(s) for which the information was obtained or compiled. (p. 57)

5.22 The Committee further recommends that the Treasury Board forcefully remind government institutions of their obligation, under section 9(3) of the *Privacy Act*, to publish information about consistent uses in the *Personal Information Index* and to notify the Privacy Commissioner when such disclosures occur without such advance notification. (p. 57)

- 5.23 The Committee recommends that the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act* be amended as follows:
 - 1. The date of death provisions in section 3(m) of the *Privacy Act* be changed to 10 years (from 20 years), or 100 years since birthdate.
 - 2. The head of the government institution be permitted to disclose personal information for reasons of public safety and health. (p. 58)
- 5.24 The Committee recommends that the following definition of privacy be added to section 3 of the *Privacy Act*:

Privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is to be communicated to others. (p. 58)

5.25 The Committee recommends that the following provision be added to the *Privacy Act* to require all government institutions covered by the Act to maintain appropriate security standards for personal information:

Government institutions are required to establish appropriate administrative, technical, and physical safeguards to ensure the security and confidentiality of records and to protect against any anticipated threats or hazards to their security or integrity which could result in substantial harm, embarrassment, inconvenience, or unfairness to any individual about whom information is maintained. (p. 59)

PARTICULAR ISSUES UNDER THE ACCESS TO INFORMATION ACT

- 6.1 The Committee recommends revising the relevant regulations so that no mandatory form be required to make a request under the Access to Information Act. (p. 63)
- 6.2 The Committee recommends that for statistical and administrative purposes, a written request for records which refers to the *Access to Information Act* be deemed to constitute a request under the Act. (p. 63)
- 6.3 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to rescind the requirement of an application fee. However, the Access to Information Act should be amended to authorize the Information Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests under the Act. Such an order should be appealable to the Federal Court. (p. 64)
- 6.4 The Committee recommends that there continue to be no fee levied for the first five hours of search and preparation time. (p. 64)
- 6.5 The Committee recommends that no fees be payable if a search does not reveal any records. (p. 65)
- 6.6 The Committee recommends that once a document has been released to a particular applicant, subsequent applicants should be able to review this record in the reading room of the government institution. A list of records released under the *Access to Information Act* should be available in the reading room and in the Annual Report of the government institution. Should a copy be desired by subsequent applicants, they should be required at most to pay reasonable photocopying expenses without any additional expense for search and preparation. (p. 65)

- 6.7 The Committee recommends that the Access to Information Regulations be amended to stipulate a market rate for photocopying. The rates for photocopying should generally be consistent with the rate charged by the Public Archives of Canada, so long as this rate generally reflects prevailing market conditions in the National Capital Region. (p. 65)
- 6.8 The Committee recommends that a fee waiver policy be enacted by an amendment to the *Access to Information Act* or by regulation so that a consistent standard is applied across the Government of Canada. The following criteria should be considered:
 - 1. Whether there will be a benefit to a population group of some size, which is distinct from the benefit to the applicant;
 - 2. Whether there can be an objectively reasonable judgment by the applicant as to the academic or public policy value of the particular subject of the research in question;
 - 3. Whether the information released meaningfully contributes to public development or understanding of the subject at issue;
 - 4. Whether the information has already been made public, either in a reading room or by means of publication;
 - 5. Whether the applicant can make some showing that the research effort is likely to be disseminated to the public and that the applicant has the qualifications and ability to disseminate the information. A mere representation that someone is a researcher or "plans to write a book" should be insufficient to meet this latter criterion. (p. 66)
- 6.9 The Committee further recommends that complaints to the Information Commissioner on fee waivers continue to be available, and that the Commissioner be empowered to make binding determinations in this regard, without further recourse to judicial review. (p. 66)
- 6.10 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to specify that the period for processing an application commences on receipt of the application. (p. 67)
- 6.11 The Committee recommends that where the government institution fails to provide access within the time limits set out in the Act, the applicant should thereupon be notified of his or her right to complain to the Information Commissioner. (p. 67)
- 6.12 The Committee recommends that the initial response period available to government institutions be reduced from thirty days to twenty days, with a maximum extension period of forty days, unless the Information Commissioner grants a certificate as to the reasonableness of a further extension. The onus for justifying such extensions shall be on the government institution. The Treasury Board is urged to monitor the cost implications of this recommendation and to report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General on its findings within one year of the implementation of this measure. (p. 67)
- 6.13 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to authorize the Information Commissioner to make an order waiving all access fees if a government institution fails to meet specified time limits without adequate justification. (p. 67)
- 6.14 The Committee recommends that the Treausry Board, in conjunction with the Public Service Commission, undertake a study to investigate methods for enhancing timely compliance with the Access to Information Act. This investigation should commence as soon as possible and a report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General be submitted within one year. (p. 67)
- 6.15 The Committee recommends that both Acts be amended to impose a time limitation of sixty days on investigations by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. If a

report of the investigation is not forthcoming within this period, a certificate shall be given to the applicant permitting a direct resort to judicial review. The certificate should contain no recommendations but simply a statement that the investigation could not be completed within the allotted sixty-day period. The applicant would then have the choice either to wait until the investigation has been completed or to seek immediate review in the courts. (p. 68)

6.16 The Committee recommends that the Access to Information Act be amended to add a provision requiring a government institution to reveal information as soon as practicable where there are reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard. (p. 69)

EMERGING PRIVACY ISSUES

- 7.1 The Committee recommends that the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act* be broadened to include all types of electronic surveillance that involve the collection of personal data in any form. To this end, videotapes, urine specimens, photographs, and tape recordings about an identifiable individual should be added explicitly to the list of "personal information" under section 3. (p. 72)
- 7.2 The Committee recommends that the Privacy Commissioner be explicitly empowered in the *Privacy Act* to monitor relevant developments in surveillance practices and to investigate complaints about these aspects of electronic monitoring and surveillance in the federal government, Crown corporations, and in the federally-regulated workplace. (p. 72)
- 7.3 The Committee recommends that those aspects of the use of the polygraph and of urinalysis that involve the collection and use of personal data be fully subject to the *Privacy Act* and to the supervisory oversight of the Privacy Commissioner. His jurisdiction should extend to federal government institutions, crown corporations, and the federally-regulated private sector. (p. 73)
- 7.4 The Committee recommends that the federal Government's 1984 commitment to foster voluntary privacy codes in the private sector in compliance with the OECD Guidelines be discharged with conviction and vigour. The burden of action falls on the Department of External Affairs and the Department of Justice. They should prepare a Report to Parliament within eighteen months of the tabling of the Committee's Report in the House of Commons on the commitments received from the private sector. (p. 74)
- 7.5 The Committee recommends that the rights to data protection provided in sections 4 to 9 (the code of fair information practices), 12 to 17 (individual rights of access to data), and 29 to 35 (a mechanism for the Privacy Commissioner to receive and investigate complaints) of the *Privacy Act* be extended to the federally-regulated private sector by means of a separate part of the Act. (p. 77)
- 7.6 The Committee further recommends that the Privacy Commissioner be empowered to review and approve implementation schemes developed by organizations in the federally-regulated private sector to comply with the *Privacy Act*. He should also be authorized to report to Parliament on the degree of progress in developing satisfactory data protection plans in the same sector. (p. 77)
- 7.7 The Committee recommends that the *Privacy Act* be amended to provide the Privacy Commissioner with the jurisdiction to oversee the impact of information technology on personal privacy in the public sector, Crown corporations, and the federally-regulated private sector. The Committee urges that such oversight occur in consultation with the appropriate government institutions, such as the Department of Justice, the Treasury Board, Supply and Services Canada,

the Department of Communications, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Science Council of Canada. (p. 78)

- 7.8 The Committee further recommends that section 60 of the *Privacy Act* be amended to authorize the Privacy Commissioner to undertake related research studies on his own initiative. (p. 78)
- 7.9 The Committee further recommends the amendment of section 60 of the *Privacy Act* to permit the House of Commons to have the power to request or refer research studies to the Office of the Privacy Commissioner. It is understood that references of this type would require the allocation of appropriate resources in order to prevent the diversion of existing resources from other implementation activities undertaken by the Privacy Commissioner. (p. 78)
- 7.10 The Committee recommends that the Department of Justice, the Treasury Board, government institutions, and the Privacy Commissioner develop new policies and practices to cope with the emerging data protection problem posed by personal information held and used in microcomputers. (p. 79)
- 7.11 The Committee recommends that the Department of Justice, the Treasury Board, and the Privacy Commissioner make separate reports to Parliament on appropriate responses to this emerging problem within eighteen months of the tabling of the Committee's Report in Parliament. (p. 79)
- 7.12 The Committee recommends that the Government conduct a review and study of the implications of transborder data flows by the public and private sectors for the personal privacy of residents of this country. Such a study should be tabled in Parliament within one year of the tabling of the Committee's Report. (p. 81)

OTHER ACCESS ISSUES

8.1 The Committee recommends that section 36.3 of the Canada Evidence Act [Cabinet confidences] be deleted and that section 36.2 of this Act be amended to add a reference to disclosure on the grounds that the disclosure would reveal Cabinet confidences. For the purpose of this provision the definition of "confidence of the Queen's Privy Council for Canada" should be amended to conform with the amended definition of this provision as recommended in Chapter 3 of this Report. (p. 88)

CONCLUSIONS

- 9.1 The Committee recommends the revision of the Access to Information Act and the Privacy Act to require the Standing Committee on Justice and Solicitor General to hold hearings on the Annual Reports of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner within 90 sitting days of their being tabled in the House of Commons. This review should occur on the basis of a permanent Order of Reference and should provide for engaging the professional staff necessary to assist the Committee. (p. 94)
- 9.2 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General, on a cyclical basis or with respect to specific issues, hold hearings to review the Annual Reports from institutions and organizations that are subject to the Access to Information Act and the Privacy Act. (p. 94)

- 9.3 The Committee recommends that government institutions continue to prepare Annual Reports on the Access to Information Act and Privacy Act under section 72 and that these continue to be sent to Parliament, the Information and/or Privacy Commissioner, as appropriate, the Department of Justice, and the Treasury Board. (p. 95)
- 9.4 The Committee recommends that, on a periodic and rotating basis, and as the need arises, the Standing Committee on Justice and Solicitor General review and hold hearings on specific Annual Reports received from government institutions under section 72 of the Access to Information Act and the Privacy Act. (p. 95)
- 9.5 The Committee recommends that section 72 of the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to require the Treasury Board to prepare Consolidated Annual Reports on the administration of the legislation, based on Annual Reports received from government institutions. The Treasury Board should issue specific instructions to such institutions about the contents of such Annual Reports. Such a Consolidated Annual Report should be submitted to Parliament by October 1 of each year. (p. 95)
- 9.6 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General hold annual hearings and prepare a Report, if necessary, on the Consolidated Annual Reports of the Treasury Board on the administration of the Access to Information Act and the Privacy Act within ninety days of their receipt by the House of Commons. (p. 95)
- 9.7 The Committee recommends that section 75(2) of the Access to Information Act and the Privacy Act be amended to require the Committee established by Parliament under section 75(1) to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of these Acts within four years of the tabling of the present Report in Parliament and, within a year after the review is undertaken, to submit a Report to Parliament thereon, including a statement of any changes the Committee would recommend. (p. 96)



APPENDIX B

COMMITTEE'S REPORT ON S.24 (JUNE 19,1986)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General has the honour to present its

FIRST REPORT

In relation to its Order of Reference dated Monday, November 19, 1984 concerning the review of the Access to Information and Privacy Acts, and pursuant to section 24(2) of the Access to Information Act, your Committee has agreed to submit the following report.

Introduction

By an Order of Reference dated November 19, 1984, this Committee was assigned the responsibility of reviewing the Access to Information Act and the Privacy Act, being respectively S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedules I and II. Such a comprehensive review is explicitly contemplated in s. 75(1) of each Act. In the case of the Access to Information Act [hereafter "the Access Act"], however, the Committee is also assigned a further and distinct responsibility. One of the exemptions in the Access Act, s. 24(1), requires the head of a government institution to refuse to disclose any record which is sought under the Act if it "contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II". Under s. 24(2) of the Access Act, the Committee is required to review every provision set out in Schedule II to the Act and to report to Parliament "on whether and to what extent the provisions are necessary".

This second, more specific responsibility of the Committee is to be discharged "within three years after the coming into force of the Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting". The Access Act came into force on July 1, 1983. Accordingly, the Committee is mandated by the statute to make its report on the issue of the statutory prohibitions contained in Schedule II by July 1, 1986, or, if Parliament is not then sitting, within fifteen days of its next sitting. Its more extensive report relating to the Access Act and the Privacy Act need only be laid before Parliament within a year of the commencement of its review.

This reporting sequence is somewhat unfortunate. In practical terms, it means that the Committee must indicate its views on a rather specific matter before it sets out its recommendations on the much broader "comprehensive review" of the legislation stipulated in section 75 of each Act.

Placing Section 24 in Context

Most so-called freedom of information Acts incorporate certain other exceptions to the rule of disclosure which are found outside the four corners of the access legislation. By way of example, the first statute of its kind in Canada, the Nova Scotia Freedom of Information Act, prohibits access to information which "would be likely to disclose information, the confidentiality of which is protected by an [other] enactment". New Brunswick's Right to Information Act also provides that there be no right to information under the Act "where its release would disclose information, the confidentiality of which is protected by [another] law". Newfoundland's Freedom of Information Act is quite similar.

The reasons for an umbrella exemption which incorporates other statutory exclusions are readily apparent. Rather than having to determine how each and every confidentiality provision found in myriad other statutes squares with the exemptions set out in the freedom of information legislation, the legislature needs merely to note the existence of these other secrecy provisions in the freedom of information law and a government official may later refer to them in justifying a decision to withhold records.

The obvious drawback to this approach is that the person applying for records under a disclosure statute is uncertain as to the scope of the rights that he or she enjoys. What are those other confidentiality provisions to which the disclosure law is subject? If they are mandatory exemptions, then the only major concern is to locate them in the statute books. But if the other statutory provisions confer a measure of discretion upon the official to determine whether or not to release the records sought, the exact scope of one's right to governmental records is extremely unclear. This uncertainty is compounded when the freedom of information statute provides that the government official "shall" refuse disclosure yet the confidentiality provision found in the other statute states that the official "may", in certain instances, release the record requested.

Legislative History

On October 24, 1979 the Progressive Conservative government introduced Bill C-15, the proposed Freedom of Information Act. The Bill contained a mandatory exemption which provided that records be withheld if they contained information "required under any other Act of Parliament to be withheld from the general public or from any person not legally entitled thereto" [s.25] However, this potentially vast exemption was explicitly made subject to certain conditions: if the other Act of Parliament provided the duty to withhold information in such a manner as to (1) leave no discretion or (2) set out particular criteria for refusing disclosure or (3) referred to particular types of information to be withheld, then the exemption in the Freedom of Information Bill applied. If one of these conditions was not satisfied, then the record could not be refused under this particular exemption. Perhaps it would have been possible nevertheless to withhold the record under another exemption. For example, if the confidentiality provision set out in some other Act dealt with a third party's business records found in federal government files but the provision could not be said to be of the type contemplated in the exemption in the Bill, the business records might still be withheld under the exemption dealing with confidential business information.

The approach taken in Bill C-15 was virtually identical to one that had been taken when the United States Freedom of Information Act was amended in 1976. When Bill C-43 was introduced by the Liberal government in 1980, it in turn copied the pertinent section of Bill C-15 verbatim. In addition, it added a provision equivalent to the present section 24(2), thereby mandating a Parliamentary review of all the confidentiality provisions contained in other Acts of Parliament. On November 4, 1981, the Hon. Francis Fox, then the Minister responsible for this legislation, tabled certain amendments to the Bill in the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons. One of these proposals resulted in Schedule II appearing in the Bill for the first time.

This new approach was said to define more clearly the scope of the exemption at issue. It was stated in testimony that the revised exemption was to take precedence over any other sections of the *Access Act*; since existing legislation precluded the disclosure of certain information, the new *Access Act* was not designed to permit the same information to be disclosed if it could not be made to satisfy another exemption in the new Act.

The Minister noted, however, that it was the task of the future Parliamentary Committee to review each of the provisions enumerated in Schedule II and recommend "whether or not they ought to stay in the law". It was anticipated that some of these other provisions might be found no longer to merit the type of protection they had been afforded by previous Parliaments.

The Scope of Section 24.

The Access Act recognizes some of the difficulties in drafting a suitable exemption in this connection. In place of a broad reference to other statutory restrictions on disclosure, section 24(1) is explicitly limited to those specific provisions listed in Schedule II to the Act. Unlike other freedom of information statutes which appeal to categories of statutes to be covered by such an exemption, the scope of section 24(1) is exhaustively defined.

When the Act was passed initially, there were 33 other Acts listed in Schedule II, embracing some 40 identified sections and subsections in other federal statutes. Subsequently, due to consequential amendments to some of the enumerated statutes, the repeal or replacement of others, and the addition of new Acts to the Schedule, the list has been altered. At the time of writing, there are 38 statutes listed in the Schedule to the Access Act, incorporating in turn 47 specific confidentiality provisions. For a current list of these provisions and their text, see Appendix to this report.

There is a considerable variety of records exempted from disclosure by means of Schedule II. If the record sought in an Access Act request is one that "contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to" one of the 47 other provisions, then it must be withheld. Section 24(1) is a so-called mandatory, class exemption: once it is determined that a record contains information of a kind contemplated in one of these 47 other provisions, the government institution has no choice but to refuse its release. However, very few of these other provisions by their own terms absolutely bar disclosure; they usually only "restrict" disclosure in some manner. Indeed, most vest some measure of discretion in a government official to determine whether to release information—usually to other government officials or to the person who provided the information.

This varying degree of discretion fits awkwardly within a mandatory class exemption. In a very helpful brief submitted to the Committee by the Office of the Information Commissioner, the various provisions set out in Schedule II are placed along a spectrum. [See Part 7 of the Information Commissioner's Brief, May 1986]. The degree of discretion to disclose restricted information contained in each provision is examined and delineated in six categories of discretion, ranging from absolute prohibition to a generally unrestricted discretion to allow disclosure. This analysis would indicate that most provisions either allow disclosure to other government institutions or else allow a Minister or a senior official to disclose information outside the federal government in certain circumstances. For an example, see the *Investment Canada Act*, S.C. 1985, c.20, s. 36(3).

One may quarrel with the specific categories of discretion that have been articulated. One may also disagree with the exact placement of a specific provision within a particular category. Nonetheless, the Committee is in broad agreement with the approach that has been taken in this regard.

Recommendations

What flows from these observations? The Committee approaches its mandate in the spirit of the *Access Act*, which is articulated not in a mere preamble but rather in a distinct section of the statute:

2(1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Two of the three principles set out in this clause are violated to some degree by the existence of section 24(1). First, this exeception to the rule of open government cannot be termed "limited and specific". To the extent that these other statutory provisions contain broad discretion to disclose records, these

exceptions to the rule of openness will remain unclear until the discretion is actually exercised in each case. In the words of a leading American court decision interpreting the analogous provision in the *United States Freedom of Information Act*, the thrust of the exemption is "to assure that the basic policy decisions on governmental secrecy be made by the legislative branch rather than the executive branch", a thrust consistent with one of the major objectives of the Act which is "to substitute legislative judgment for administrative discretion". [American Jewish Congress v. Kreps 574 F. 2d 624 at 628.(1978)]

The other principle which is violated by section 24(1) is that of independent review. The scope of the Information Commissioner's review of government decisions to withhold records under this exemption is quite narrow. In investigating a refusal to disclose, all the Commissioner can do is to determine whether or not the disclosure is subject to some other statutory restriction. If it is, then even if the disclosure would in all likelihood cause no identifiable harm, the record must nonetheless be withheld. This follows even if the other statute merely restricts, but does not categorically bar, disclosure. The Access Act provides no authority for the Information Commissioner even to recommend that the discretionary power contained in the other statute be exercised in favour of disclosure in appropriate circumstances. The rights of an individual applying for information to have a discretionary decision reversed under the terms of these other statutes or by means of judicial review are extremely limited as well.

Both section 2 and section 24(2) contemplate a threshold issue: are the provisions contained in these other statutes "necessary"? As indicated, this Committee has been assigned the task of assessing whether each of the provisions listed in Schedule II needs to remain in the Access Act. We have reviewed these provisions carefully. It is beyond our authority to offer suggestions as to the policy merits of a particular section of another Act. For example, we cannot assess whether it is an appropriate policy for information contained in applications for wiretap authorizations to be protected under s. 178.14 of the Criminal Code to the extent and in the manner it is so protected. In order to assess the merits of the policy determination reflected in this provision, we would have to delve into general criminal law policy. Similarly, we cannot state authoritatively that it is a "good" policy decision for information regarding formulas, manufacturing processes and trade secrets to be withheld under s. 4(4) of the Environmental Contaminants Act.

However, the Committee can and must determine whether the fact of listing these and other statutory exemptions in the Access Act is appropriate. We have concluded that, in general, it is not necessary to include Schedule II in the Act. We are of the view that in every instance, the type of information safeguarded in an enumerated provision would be adequately protected by one or more of the exemptions already contained in the Access Act. Most of the enumerated provisions in Schedule II protect either confidential business information or personal information. The exemptions in sections 20 and 19 respectively of the Access Act provide ample protection for these interests. Less frequently, information pertaining to national security, law enforcement, federal-provincial relations or governmental economic interests is protected by certain Schedule II provisions. Once again, however, there are ample exemptions in the Access Act to address these important state interests.

For example, in the case of the Criminal Code provision noted above, law enforcement interests and personal privacy considerations may have dictated that information be strictly protected from unauthorized disclosure. The elaborate exemptions set out in sections 16 and 19 of the Access Act would serve adequately to provide the same degree of protection—without the necessity of retaining the specific provision drawn from the Criminal Code within the Access Act.

Similarly, in the case of the *Environmental Contaminants Act* provision noted above, section 20 of the *Access Act* provides sufficient protection—for purposes of the *Access Act*. It must be acknowledged that section 20 allows a residual balancing test for certain kinds of confidential business information, meaning that in theory some of the information described in this other Act could possibly be released should Schedule II be eliminated. However, two qualifications are necessary: 1) under the *Access Act*,

third parties must be notified if there is any possibility that sensitive business information might be released [s.28]; and 2) the *Environmental Contaminants Act* itself does not absolutely bar the disclosure of all relevant third party information. Only if it is specified in writing to have been given in confidence, is the information to be withheld—and even then, it can be disclosed if it "may be necessary for the purposes of the Act".

Despite our view that the interests protected by the Schedule II provisions could adequately be protected by other existing exemptions in the Access Act, we are persuaded that there should be three exceptions to the conclusion. The sections of the Income Tax Act, the Statistics Act and the Corporations and Labour Unions Returns Act which are currently listed in the Schedule deal with income tax records and information supplied by individuals, corporations and labour unions for statistical purposes. Even though the exemptions in the Access Act afford adequate protection for these kinds of information, the Committee agrees that it is vital for agencies such as Statistics Canada to be able to assure those persons supplying data that absolute confidentiality will be forthcoming. A similar case has been made for income tax information.

Accordingly, the Committee recommends that the Access Act be amended to repeal section 24/Schedule II and replace it with new mandatory exemptions which are drafted so as to incorporate explicitly the interests reflected in the three provisions found in these three other Acts of Parliament, that is the Income Tax Act, the Statistics Act and the Coporations and Labour Unions Returns Act.

The Committee has reviewed each of the other statutory provisions. It has concluded that several may no longer be necessary, even within their parent statutes. For instance, S.10(3) of the *Hazardous Products Act* protects the confidentiality of information provided by manufacturers of potentially hazardous products. There is no doubt that this kind of information should be kept confidential. However, there may be no need for the separate confidentiality provision found in this other Act in light of the exemption pertaining to confidential business information set out in the Access Act. Considering the diversity of other statutory restrictions, however, there are some which may justifiably be retained within their parent statutes for the regulatory purposes contemplated therein.

Accordingly, the Committee recommends that the Department of Justice undertake an extensive review of these other statutory restrictions and amend their parent Acts in a manner consistent with the Access to Information Act.

Section 4(1) gives primacy to the Access to Information Act over other Acts of Parliament. Therefore by removing S.24 of that Act, the result is clear: other conflicting provisions are subject to the code of disclosure elaborated in the Access Act.

The Committee is concerned about a "slippery slope" effect should the current approach of listing other statutory provisions in Schedule II be retained. During its deliberations, briefs were received from both public and private sector sources in which various additions to the Schedule were sought. The impact of permitting wholesale additions to the list of other statutory exemptions contained in the Access Act is obvious: the spirit of the legislation could readily be defeated. The Access Act would not be a comprehensive statement of our rights to the disclosure of government records. Instead, it would be amorphous. One of the benefits to be derived by listing all exemptions in the Access Act is that, in effect, the complete Act is brought under one roof. No longer would other legislation need to be consulted in order to determine one's rights in this vital area.

What of the future? What if a future Parliament wants to be absolutely certain that particular kinds of information is placed beyond the reach of the *Access Act*? It is hoped that these instances will be rare. Should they arise, however, Parliamentarians should be required to stipulate that they are deliberately evading the *Access Act*.

The Committee recommends that any legislation that would seek to provide a confidentiality clause which is not to be made subject to the Access Act should commence as follows: "Notwithstanding the Access to Information Act,...".

In this way, Parliament will be made explicitly aware of the impact of its actions. As a result, it is hoped that future provisions which are inconsistent with the code of disclosure established in the *Access Act* will be minimal.

APPENDIX

Access to Information Act Schedule II (section 24)

	Act	Provision	
1.	Aeronautics Act	subsections 3.8(1) and 5.5(5)	
2.	Anti-Inflation Act	section 14	
3.	Atomic Energy Control Act	section 9	
4.	Bank Act	section 251	
5.	Banks, Quebec Savings, Act	section 59	
6.	Canada Nova Scotia Oil and Gas Agreement Act	section 53	
7.	Canada Pension Plan	section 107	
8.	Canadian Aviation Safety Board Act	subsections 26(2) and 29(6)	
9.	Canadian Ownership & Control Determination Act	section 49	
10.	Canadian Security Intelligence Service Act	section 18	
11.	Corporations and Labour Unions Returns Act	section 15	
12.	Criminal Code	sections 178.14 and 178.2	
13.	Criminal Records Act	subsection 6(2) and section 9	
14.	Customs Act	section 172	
15.	Defence Production Act	section 23	
16.	Energy Administration Act	section 92	
17.	Energy Monitoring Act	section 33	
18.	Environmental Contaminants Act	subsection 4(4)	
19.	Family Allowances Act, 1973	section 17	
20.	Hazardous Products Act	subsection 10(3)	

	Act	Provision
21.	Human Rights, Canadian, Act	subsection 37(3)
22.	Income Tax Act	section 241
23.	Industrial Research & Development Incentives Act	section 13
24.	Investment Canada Act	section 36
25.	Labour Code Canada	section 101(2)
26.	Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act	subsection 27(1)
27.	Oil and Gas, Canada, Act	section 50
28.	Old Age Security Act	section 19
29.	Patent Act	section 10, subsection 20(5) and section 74
30.	Petroleum Incentives Program Act	section 17
31.	Railway Act	subsection 254(2) section 331.3 and subsections 335(3) and (5)
32.	Regional Industrial Expansion, Department of, Act	section 6.1
33.	Statistics Act	section 16
34.	Tariff Board Act	subsection 5(10)
35.	Textile and Clothing Board Act	section 23
36.	Trade Marks Act	subsection 49(6)
37.	Transportation of Dangerous Goods Act	subsection 23(5)
38.	Yukon Quartz Mining Act	subsection 95(14)

Your Committee requests that the Government respond to this report in accordance with Standing Order 99(2).

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issues Nos. 8, 10 to 18, 20, 22 to 29, and 30, which includes this report) is tabled.

Respectfully submitted,

BLAINE A. THACKER Chairman

APPENDIX C

WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	ORGANIZATIONS AND WITNESSES
8	May 6, 1986	Treasury Board The Honourable Robert R. de Cotret, President of the Treasury Board Pierre Gravelle, Associate Secretary Gerald Bethell, Acting Director, Information Management Practices, Administrative Policy Branch Peter Gillis, Group Chief, Information Practices, Administrative Policy Branch
10	May 8, 1986	Department of Justice The Honourable John Crosbie, Minister of Justice and Attorney General of Canada Stephen Skelly, Senior Assistant Deputy Minister
11	May 13, 1986	Office of the Privacy Commissioner John Grace, Privacy Commissioner Gerard van Berkel, Legal Advisor
12	May 14, 1986	Office of the Information Commissioner Inger Hansen, Information Commissioner Bruce Mann, Assistant Information Commissioner Paul B. Tetro, General Counsel Célyne Riopel, Director, Information Complaints
13	May 20, 1986	Ken Rubin La Ligue des droits et libertés Pierrôt Péladeau Johanne Galipeau
14	May 21, 1986	Gerald Baldwin Thomas Riley
15	May 22, 1986	Canadian Daily Newspaper Publishers Association Tom Crowther, Chairman, President and publisher, Daily Gleamer, Fredericton Jeffrey Sallot, Ottawa Bureau Chief, Globe and Mail

ISSUE NO.	DATE	ORGANIZATIONS AND WITNESSES
		Peter Calamai, National Correspondent,
		Southam News
		David Vienneau, Parliamentary
		Correspondent, Toronto Star
15	May 22, 1986	Centre for Investigative Journalism
		Don McGillivray, President
		Leslie Sheppard, Chairman of Access to Information Committee
		Jane Waterston, Executive Director
		Jim Coughlin, Administrative Assistant
16	May 27, 1986	Canadian Civil Liberties Association
10	Way 27, 1700	Alan Borovoy, General Counsel
		Groupe de Recherche Informatique et Droit
		Professor René Laperrière
17	May 28, 1986	National Union of Provincial Government Employees
	,,	John Fryer, President
		Michael Dagg
18	May 29, 1986	Public Interest Advocacy Centre
		Andrew Roman, General Counsel
		Elizabeth May, Associate General
		Counsel
		Consumers Association of Canada
		David McKendry, Director of Regulated Industries Program
		John Tyhurst, Counsel
20	June 3, 1986	Canadian Bar Association
		Peter Grant, Chairman, Task Force on the Access to Information
		Act/Privacy Act Ron Atkey, Member, Task Force
		Heather Mitchedll, Member, Task Force
		Penny Bonner, Member, Task Force
22	June 4, 1986	Social Science Federation of Canada
22	, , , , , , , , , , , , ,	Jack Granatstein, Chairman, Task Force on Access to Informa-
		tion John McCamus, Dean, Faculty of Law, Osgoode Hall, York
		University
		Don Rowat, Department of Political Science, Carleton University
23	June 5, 1986	Ottawa/Hull Victims of Justice
		David Nairn

ISSUE NO.	DATE	ORGANIZATIONS AND WITNESSES	
		Prisoners' Rights Committee Jean-Claude Bernheim, Coordinator Stephen Fineberg, Staff member George Papadatos (Pappas), Resident, Ste-Anne des Plaines Institution	
24	June 5, 1986	Privy Council Office Glen Shortliffe, Deputy Secretary to the Cabinet (Operations)	
25	June 10, 1986	Canadian Bankers' Association Robert M. MacIntosh, President Robert R. Parker, Chairman, Task Force on Privacy Royal Bank of Canada Jack Burnett, Senior Vice President and General Counsel Robert R. Parker, Chief Advisor, Government Affairs and Public Policy Ken Morrison, Vice President, Planning, Technology and Financial Management	
26	June 11, 1986	Department of External Affairs Derek Burney, Associate Under-Secretary of State Kenneth Brown, Access to Information and Privacy Coordinator Michael Bittle, Access to Information and Privacy Officer Department of National Defence Lieutenant-General, P.D. Manson, Assistant Deputy Minister (Personnel) Major-General C.W. Hewson, Chief Intelligence and Security C.J. Gauthier, Director General, Executive Secretariat, Access Coordinator S.P. Hunter, Director General Personnel, Privacy Coordinator Colonel P. Partner, Director Personnel Legal Services Colonel H. Rose, Director, Flight Safety	
27	June 12, 1986	Department of Employment and Immigration Diana Monnet, Executive Secretary J.B. Bissett, Executive Director J.F. Walsh, Director, Public Rights Adminstration Department of National Health and Welfare David Kirkwood, Deputy Minister Donald G. Ogston, Directdor Genereal, Program Audit and Review Guy Demers, Directdor, Access to Information and Privacy Centre	

ISSUE NO.	DATE	ORGANIZATIONS AND WITNESSES
28	June 17, 1986	Canadian Rights and Liberties Federation Don Whiteside, President Peter Rock Margot Young
	June 17, 1986	Canadian Historical Association Professor René Durocher, University of Montreal, President Professor Christopher Armstrong, York University
29	June 19, 1986	Department of Solicitor General The Honourable Perrin Beatty, Solicitor General of Canada Michael Shoemaker, Senior Assistant Deputy Solicitor General
30	June 19, 1986	Department of Communications James Edwards M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Communications Michael Binder, Assistant Deputy Minister, Corporate Management John Bélanger, Access to Information and Privacy Coordinator Stephanie Perrin, Coordinator, Access Information and Privacy Secretariat

APPENDIX D

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED

Access to Information Centre

Air Canada

Auditor General of Canada

Baldwin, Gerald, W., Ottawa, Ontario

Bell Canada

Canada Packers Limited

Canada Post Corporation

Canadian Broadcasting Corporation

Canadian Agricultural Chemicals Association

Canadian Bankers' Association

Canadian Bar Association

Canadian Civil Liberties Association

Canadian Daily Newspaper Publishers Association

Canada Deposit Insurance Corporation

Canadian Historical Association

Canadian Rights and Liberties Federation

Canadian Sociology and Anthropology Association

Centre for Investigative Journalism

Church of Scientology

Comcheq Services

Comité des détenus de Leclerc

Consumers Association of Canada

Conseil de presse du Québec

Dagg, Michael, Ottawa, Ontario

Dearden, Richard, Ottawa, Ontario

Department of Communications

Department of Employment and Immigration

Department of Epidemiology, University of Ottawa

Department of External Affairs

Department of Justice

Department of National Defence

Department of National Health & Welfare

Department of National Revenue

Department of Regional Industrial Expansion

Department of the Solicitor General

Department of Supply and Services

Department of Transport

Department of Veterans Affairs

Fédération professionnelle des journalistes du Québec

Government of Alberta

Government of British Columbia

Government of Labrador and Newfoundland

Government of Manitoba

Government of Nova Scotia

Government of P.E.I.

Government of Saskatchewan

Government of Yukon

Guth, DeLloyd J., Vancouver, B.C.

Hunter, Iain, Ottawa, Ontario

IBM Canada Limited

Information Commissioner

Kempling, Bill, Member of the House of Commons

Labour Adjustment Review Board

Laperrière, René, Montreal, Quebec

Law Reform Commission

Léveillé, Jean-Jacques, Montreal, Quebec

Ligue des droits et libertés

Muthu, S., Regina, Saskatchewan

Nairn, David, Ottawa, Ontario

National Union of Provincial Government Employees

Ontario Press Council

Petro-Canada

Pollard, Arthur, Victoria, B.C.

Prisoners' Rights Committee

Privacy Commissioner

Public Archives of Canada

Public Interest Advocacy Centre

Public Service Alliance of Canada

Public Service Commission

Ray, Dr. A.K., Gloucester, Ontario

Riley, Thomas, Toronto, Ontario

Rosen, Leonard, Montreal, Quebec

Royal Bank of Canada

Rubin, Ken, Ottawa, Ontario

Sewell, Victor, Mission, B.C.

Social Science Federation of Canada

Statistics Canada

Sterling, Theodore, Burnaby, B.C.

Treasury Board Secretariat

Uniroyal Chemicals



MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, January 27, 1987 (14)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Room 307 West Block at 9:45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

Members of the Committee present: Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

Acting Members present: Warren Allmand for Robert Kaplan and Joe Reid for Allan Lawrence.

In attendance: From the Library of Parliament: Philip Rosen, Research Officer. Expert Consultants: Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario and Professor Murray Rankin, University of Victoria.

The Committee resumed consideration of its draft Report on the Access to Information and Privacy Acts.

At 12:20 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING (15)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Room 307 West Block at 3:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

Members of the Committee present: Robert Horner, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

Acting Member present: Warren Allmand for Robert Kaplan.

In attendance: From the Library of Parliament: Philip Rosen, Research Officer. Expert Consultants: Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario and Professor Murray Rankin, University of Victoria.

The Committee resumed consideration of its draft Report on the Access to Information and Privacy Acts.

It was agreed, - That the services of Professor Murray Rankin, University of Victoria, B.C. and Professor David H. Flaherty, University of Western Ontario, London, Ontario be retained from December 1, 1986 to March 31, 1987 to complete the work on the Committee's review of the Access to Information and Privacy Acts.

It was agreed, - That the Committee will print 5,000 copies of its First Report to the House in tumble bilingual format with a distinctive cover.

At 4:30 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 5:15 o'clock p.m. the sitting resumed.

At 5:55 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met *in camera* in Room 307 West Block at 3:45 o'clock p.m., this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

Members of the Committee present: Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

Acting Members present: Allan Pietz for Rob Nicholson and Warren Allmand for Robert Kaplan.

In attendance: From the Library of Parliament: Philip Rosen, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its draft Report on the Access to Information and Privacy Acts.

At 4:20 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, March 3, 1987 (18)

The Standing Committee on Justice and Solicitor General met in camera in Room 308 West Block at 11:15 o'clock a.m., this day, the Chairman, Blaine A. Thacker presiding.

Members of the Committee present: Robert Horner, Jim Jepson, Robert Kaplan, Alex Kindy, Allan Lawrence, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Svend J. Robinson and Blaine A. Thacker.

In attendance: From the Library of Parliament: Philip Rosen and Don MacDonald, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its draft Report on the Access to Information and Privacy Acts.

It was agreed, - That the draft report, as amended, be adopted as the Committee's First Report to the House and that the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the draft report and that the Chairman be instructed to present the said report to the House.

It was agreed, - That pursuant to Standing Order 99(2), the Committee request that the Government table a comprehensive response to its First Report.

The Committee proceeded to the consideration of future business.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Luke Morton, Clerk of the Committee.





A 16 h 30, le Comité interrompt les travaux.

À 17 h 15, le Comité reprend les travaux.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 19 FÉVRIER 1987

(71)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (président).

Membres du Comité présents : Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Membres suppléants présents: Allan Pietz remplace Rob Nicholson; Warren Allmand remplace

Aussi présent : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen, attaché de recherche.

Le Comité examine de nouveau son projet de rapport sur les Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

A 16 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

(18) (18)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à la 45, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (président).

Membres du Comité présents: Robert Horner, Jim Jepson, Robert Kaplan, Alex Kindy, Allan Lawrence, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Aussi présents : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen et Don MacDonald, attachés de recherche.

Le Comité examine de nouveau son projet de rapport sur les Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Il est convenu, — Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté à titre du Premier rapport du Comité à la Chambre, et que le président soit autorisé à y apporter les modifications d'ordre typographique ou rédactionnel nécessaires, sans toutefois en changer la teneur; et que le président reçoive instruction de présenter ledit rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que conformément à l'autorité que lui confère l'article 99(2) du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son Premier rapport.

Le Comité entreprend de déterminer ses futurs travaux.

A 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Luke Morton Le greffier du Comité

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 27 JANVIER 1987 (14)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 45, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (président).

Membres du Comité présents: Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Membres suppléants présents: Warren Allmand remplace Robert Kaplan; Joe Reid remplace Allan Lawrence.

Aussi présents : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen, attaché de recherche. Experts-conseils : Professeur David D. Flaherty, université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, université de Victoria.

Le Comité étudie de nouveau son projet de rapport sur les Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

A 12 h 20, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre, aujourd'hui, à 15 h 30.

(I5) SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (président).

Membres du Comité présents : Robert Horner, Alex Kindy, rob Nicholson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Membre suppléant présent : Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

Aussi présents : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen, attaché de recherche. Experts-conseils : Professeur David H. Flaherty, université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, université de Victoria.

Le Comité examine de nouveau son projet de rapport sur les Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Il est convenu, — Que l'on fasse appel au professeur Murray Rankin, de l'université de Victoria, en Colombie-Britannique, et au professeur David H. Flaherty, de l'université Western Ontario, de London, en Ontario, du let décembre 1986 au 31 mars 1987, pour mener à terme les travaux liés à l'étude, par le Comité, des Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

À 16 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Il est convenu, — Que le Comité sasse imprimer, tête-bêche, dans les deux langues officielles, 5 000 exemplaires de son Premier rapport à la Chambre, revêtu d'une couverture distincte.



Office des droits des détenus

Petro-Canada

Pollard, Arthur, Victoria (C.-B.)

Ray, A.K., Gloucester (Ontario)

Riley, Thomas, Toronto (Ontario)

Rosen, Leonard, Montréal (Québec)

Rubin, Ken, Ottawa (Ontario) Secrétariat du Conseil du Trésor

Services Comcheq limitée (Les) Sewell, Victor, Mission (C.-B.)

Société canadienne de sociologie et d'anthropologie

Société canadienne des postes

Société d'assurance-dépôts du Canada

Société historique du Canada

Société Radio-Canada

Statistique Canada

Sterling, Theodore, Burnaby (C.-B.)

Syndicat national de la fonction publique provinciale

Uniroyal Chemicals

Vérificateur général du Canada

Fédération professionnelle des journalistes du Québec

Couvernement de l'Alberta

Gouvernement de l'Ile-du-Prince-Edouard

Couvernement de la Colombie-Britannique

Couvernement de la Nouvelle-Ecosse

Couvernement de la Saskatchewan

Couvernement du Labrador et de Terre-Neuve

Gouvernement du Manitoba

Gouvernement du Yukon

Guth, DeLloyd J., Vancouver (C.-B.)

Hunter, Iain, Ottawa (Ontario)

IBM Canada Limitée

Kempling, Bill, député de la Chambre des communes

Laperrière, René, Montréal (Québec)

Léveillé, Jean-Jacques, Montréal (Québec)

Ligue des droits et libertés

Ministère de l'Emploi et de l'Immigration

Ministère de l'Expansion industrielle régionale

Ministère de la Défense nationale

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé nationale et du Bien-Etre social

Ministère des Affaires des anciens combattants

Ministère des Affaires extérieures

Ministère des Approvisionnements et Services

Ministère des Communications

Ministère des Transports

Ministère du Revenu national

Ministère du Solliciteur général

Muthu, S., Regina (Saskatchewan)

Nairn, David, Ottawa (Ontario)

Office d'aide à l'adaptation des travailleurs

Annexe D

MÉMOIRES ÉCRITS REÇUS

Air Canada

Alliance de la Fonction publique du Canada

Archives publiques du Canada

Association canadienne des éditeurs de quotidiens

Association canadienne des libertés civiles

Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles

Association des banquiers canadiens

Association des consommateurs du Canada

Association du Barreau canadien

Baldwin, Gerald, W., Ottawa (Ontario)

Banque Royale du Canada

Bell Canada

Canada Packers Inc.

Centre de l'accès à l'information

Centre de journalisme d'enquête

Centre pour la promotion de l'intérêt public

Comité des détenus de Leclerc

Commissaire à l'information

Commissaire à la protection de la vie privée

Commission de la fonction publique

Commission de réforme du droit

Conseil de presse de l'Ontario

Conseil de presse du Québec

Dagg, Michael, Ottawa (Ontario)

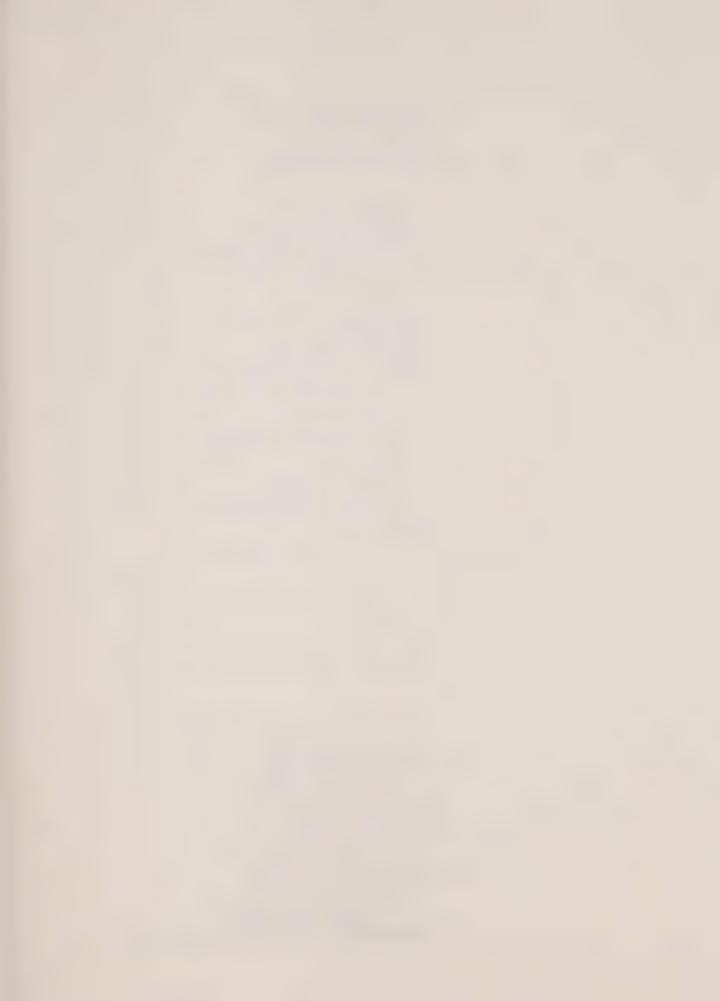
Dearden, Richard, Ottawa (Ontario)

Département d'épidémiologie, Université d'Ottawa

Église de scientologie

Fédération canadienne des associations des droits et libertès

Fédération canadienne des sciences sociales



James Edwards, député
Secrétaire parlementaire au
ministre des Communications
Michael Binder, sous-ministre adjoint,
Cestion intégrée

à l'information et de la protection
des renseignements personnels
Atephanie Perrin, coordonnatrice,
Stephanie Perrin, coordonnatrice,
l'information et de la protection des renseignements personnels
Atephanie Perrin, coordonnatrice,
I'information et de la protection des
l'information et de la protection des

L'honorable Perrin Beatty Solliciteur général du Canada Michael Shoemaker, premier sous-solliciteur général adjoint		
Ministère du Solliciteur général	9861 niui 81 əl	67
Montréal, président Professeur Christopher Armstrong, Université York		
Professeur René Durocher, Université de		
La Société historique du Canada	9861 niuj 71 əl	
Supo Languaga		
Peter Rock Margot Young		
Don Whiteside, président		
La Fédération canadienne de droits et libertés	0061 11111 01 21	87
to otions of our oisoner no iterabbod of	3801 0:0: 31 91	86
vic privéc		
l'information et de protection de la		
Guy Demers, directeur, Centre d'accès à		
programmes		
Vérification et révision des		
Donald G. Ogston, directeur général,		
Bien-être social David Kirkwood, sous-ministre		
Ministère de la Santé nationale et du		
droits du public		
J.P. Walsh, directeur, Application des		
J.B. Bissett, directeur exécutif, Immigration		
Diana Monnet, secrétaire exécutive		
Ministère de l'Emploi et de l'Immigration	18 12 juin 1986	LZ
qes nojs		
juridiques du personnel Colonel H. Rose, directeur, Sécurité		
renseignements personnels Colonel P. Partner, directeur, Services		
coordinateur de la protection des		
Personnel (Coordination),		
S.P. Hunter, directeur général,		
l'Accès à l'information		
Secrétariat exécutif, coordinateur de		
C.J. Gauthier, directeur général,		
Major-général C.W. Hewson, chef, Renseignement et sécurité		
sous-ministre adjoint (Personnel)		
Lieutenant-général P.D. Manson,		
Ministère de la Detense nationale		

renseignements personnels l'information et de la protection des Michael Bittle, agent de l'Accès à des renseignements personnels à l'information et de la protection Kenneth Brown, coordonnateur de l'Accès adjoint Derek Burney, sous-secrétaire d'Etat le 11 juin 1986 Ministère des Affaires extérieures 97 financière Planification, technologie et gestion Ken Morrison, vice-président, politique générale Affaires gouvernementales et Robert R. Parker, conseiller principal, conseiller général Jack Burnett, premier vice-président et La Banque royale du Canada de travail sur la confidentialité Robert R. Parker, président du Groupe Robert M. MacIntosh, président le 10 juin 1986 L'Association canadienne des banquiers 57 Cabinet (Opérations) Glen Shortliffe, sous-secrétaire du Bureau du Conseil Privé 9861 niu[ε əl 77 des Plaines pensionnaire, Institution de Ste-Anne George Papadatos (Pappas), Stephen Fineberg, membre du personnel Jean-Claude Bernheim, coordinateur L'Office des droits des détenus(es) David Nairn Victimes d'Ottawa/Hull 1e 5 Juin 1986 23 politiques, université Carleton Don Rowat, Département des sciences Osgoode Hall, université York John McCamus, doyen, Faculté de droit, d'étude sur l'accès à l'information Jack Granatstein, président, Groupe La Fédération canadienne des sciences sociales 164 Juin 1986 77

Penny Bonner, membre du Groupe d'étude abuté b Heather Mitchell, membre du Groupe Ron Atkey, membre du Groupe d'étude sjauuosaad protection des renseignements l'information et la Loi sur la sur la Loi sur l'accès à Peter Grant, président, Groupe d'étude L'Association du barreau canadien 16.3 Juin 1986 07 John Tyhurst, conseiller réglementaires David McKendry, directeur du Programme des industries L'Association des consommateurs du Canada Elizabeth May, avocate-conseil adjointe Andrew Roman, avocat-conseil général le 29 mai 1986 Centre pour la défense de l'intérêt public 18 Michael Dagg John Fryer, président le 28 mai 1986 Syndicat national de la Fonction publique provinciale LI René Laperrière, professeur Groupe de recherche informatique et droit Alan Borovoy, avocat-conseil général le 27 mai 1986 L'Association canadienne de libertés civiles Jin Coughlin, adjoint administratif Jane Waterston, directrice exécutive Information Committee Leslie Sheppard, président du Access to Don McGillivray, président le 22 mai 1986 Centre pour le journalisme d'enquête SI parlementaire, Toronto Star David Vienneau, correspondant Southam News Peter Calamai, correspondant national, d'Ottawa, Globe and Mail Jeffrey Sallot, chef du bureau Daily Gleamer, Fredericton Tom Crowther, président et éditeur, le 22 mai 1986 L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens 51

VANNEXE C

LĘWOINS

ORGANISATIONS ET TÉMOINS	DATE	EVSCICOLE
Conseil du Trésor L'hon. Robert R. de Cotret Président du Conseil du Trésor Pierre Gravelle, secrétaire associé Gerald Bethell, directeur intérimaire, Renseignements sur le traitement de l'information, Direction de la Peter Gillis, chef de groupe, Renseignements sur le traitement de Renseignements sur le traitement de Renseignements sur le traitement de l'information, Direction de la Pinformation, Direction de la Politique administrative	O 8861 ism 8 91	8
Ministère de la Justice L'honorable John Crosbie Ministre de la justice et Procureur général du Canada Stephen Skelly, Premier sous-ministre adjoint	1 8861 ism 8 əl	01
Sureau du Commissaire à la protection de la vie privée John Grace, Commissaire Gerard van Berkel, conseiller juridique	le 13 mai 1986 I	II
Bureau du Commissaire à l'information Inger Hansen, Commissaire à l'information Bruce Mann, commissaire adjoint à l'information Paul B. Tetro, avocat général Célyne Riopel, directrice, Division des plaintes à l'information	le 14 mai 1986	71
Ken Rubin La Ligue des droits et libertés Pietrôt Péladeau Johanne Galipeau		13
	le 21 mai 1986	ÞΙ

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (f. à 29 et 30, qui comprend le présent rapport) est déposé.		
sent donne suite au prése	Votre Comité demande que le gouvernem graphe 99(2) du Règlement.	para
paragraphe 23(5)	Loi sur le transport des marchandises dangereuses	.8£
££ ələiris	Loi sur la surveillance du secteur énergé- tique	.75
article 16	Loi sur la statistique	.98
81 slicle 18	Loi sur le service canadien du renseigne- ment de sécurité	.25.
81 solicite	Loi sur la sécurité de la vieillesse	34.
article 107	Régime de pensions du Canada	.55
£1 ələitta	Loi stimulant la recherche et le dévelop- pement scientifiques	.25.
71 sticle 17	Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier	.15
paragraphe 10(3)	Loi sur les produits dangereux	30.
article 23	Loi sur la production de désense	.62
0c əficile 50	Loi sur le pétrole et le gaz du Canada	.82
paragraphe 27(1)	Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles	.72
paragraphe 49(6)	Loi sur les marques de commerce	.92
article 36	Loi sur l'Investissement Canada	.25.
142 ələima	Loi de l'impôt sur le revenu	.42
paragraphe 95(14)	Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon	.52
article 6.1	Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale	.22.
e sloitre	Loi sur le contrôle de l'énergie atomique	.12

ent rapport, conformément au

77 '02 '81 v 01 '8 sou sensisses

Respectueusement soumis,

BLAINE A. THACKER

VANNEXE «V»

Loi sur l'Accès à l'information Annexe II (article 24)

.02	Loi canadienne sur les droits de la per- sonne	paragraphe 37(3)
.61	Loi sur les douanes	article 172
.81	Loi sur la détermination de la participa- tion et du contrôle canadiens	64 olbita
.71	Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers	21 stricle 15
.91	Loi sur les contaminants de l'environne- ment	paragraphe 4(4)
.21	Loi sur la Commission du textile et du vêtement	article 23
.41	Loi sur la Commission du tarif	paragraphe $5(10)$
.81	Code criminel	articles 178.14 et 178.2
12.	Code canadien du travail	paragraphe 101(2)
.11	Loi sur les chemins de fer	paragraphe 254(2) article 331.3 et paragraphes 35(3) et (5)
.01	Loi sur le casier judiciaire	paragraphe 6(2) et article 9
.6	Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne	paragraphes 26(2) et 29(6)
.8	Loi sur les brevets	article 10, paragraphe 10(5) et article 74
٠.٢	Loi sur les banques d'épargne de Québec	eticle 59
.9	Loi sur les banques	article 251
٠.	Loi anti-inflation	41 sloitta
٠.	Loi de 1973 sur les allocations familiales	71 sloita
٤.	Loi sur l'aéronautique	paragraphes $3.8(1)$ et $5.5(5)$
7.	Loi sur l'administration de l'énergie	26 ələitra
. [Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières	£2 ələitra
	io.I	Disposition

Le Comité craint que l'on se retrouve sur un terrain glissant si l'on continue, comme à l'heure actuelle, à énumérer à l'annexe II diverses interdictions fondées sur d'autres lois. Il a reçu au cours de ses délibérations des mémoires de membres du public et du secteur privé qui voulaient voir ajouter d'autres dispositions dans l'annexe. Or, le fait d'ajouter à la Loi sur l'accès à l'information une foule d'autres dispositions dans l'annexe. Or, le fait d'ajouter à la Loi sur l'accès à l'information une foule d'exceptions fondées sur d'autres lois compromettrait, de toute évidence, l'esprit de la Loi. Au lieu d'étenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de la Loi. Au lieu d'aurions à son application aurait notament l'avantage de tout réunir en une seule loi. Il ne serait plus nécessaire de consulter que de soit pour téunir en une seule loi. Il ne serait plus de cessaire de consulter que de soit pour teunir en une seule loi. Il ne serait plus de cessaire de consulter que de soit pour de ce soit pour remandre de loi de la distinct de la literation de loi distinct de la literation de loi distinct de la literation de la

Que nous réserve l'avenir? Qu'arrivera-t-il si le Parlement décide plus tard qu'il veut être absolument sûr que certains types de renseignements seront soustraits à l'application de la Loi sur l'accès à l'information? Espérons que de telles exceptions seront rares. Le cas échéant, cependant, les parlementaires devraient être tenus de préciser qu'ils veulent délibérément contourner la Loi sur l'accès à l'information.

Le Comité recommande que toute mesure législative visant à protéger le caractère confidentiel de certains renseignements par dérogation à la Loi sur l'accès à l'information devait être précédée de certains renseignement la Loi sur l'accès à l'information, ...».

Une telle disposition aurait pour effet de sensibiliser explicitement le Parlement aux conséquences de ses décisions à cet égard. Nous espérons ainsi que les dispositions ultérieures qui iraient à l'encontre des règles de communication des renseignements que prévoit la Loi sur l'accès à l'information se limiteront à un minimum.

sur l'accès à l'information suffisent à garantir le même degré de protection sans qu'il soit nécessaire de conserver des dispositions précises tirées du Code criminel dans la Loi sur l'accès à l'information.

De même, dans le cas de la disposition de la Loi sur les contaminants de l'environnement précitée, l'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information confère une protection suffisante — aux fins de la Loi sur l'accès à l'information. Il faut certes admettre que l'article 20 accorde une certaine latitude à l'égard de divers types de renseignements commerciaux confidentiels, de sorte qu'en théorie, certains des renseignements décrits dans cette autre loi pourraient être divulgués si l'annexe II était supprimé. Cependant, il convient de faire deux réserves : 1) en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, les tiers doivent être informés de tout risque de divulgation de renseignements commerciaux confidentiels (art. 28); et 2) la Loi sur les contaminants de l'environnement ne prévoit pas en elle-même d'interdiction absolue pour tous les renseignements de l'environnement ne prévoit pas en elle-même d'interdiction absolue pour tous les renseignements pertinents fournis par des tiers. L'interdiction ne vise que les même dans ce cas les renseignements, peuvent être communiqués «dans la mesure où cela peut être même dans ce cas les renseignements, peuvent être communiqués «dans la mesure où cela peut être nécessaire aux fins de la présente loi».

Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la Loi sur l'accès à l'information, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, de la Loi sur la statistique et de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers qui sont actuellement énumérées dans l'annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la Loi sur l'accès à l'information, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confidence. Il a été démontré que cela vaut également pour les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu.

Par conséquent, le Comité recommande que la Loi sur l'accès à l'information soit modifiée de façon que l'article 24/annexe II soit abrogé et remplacé par de nouvelles exceptions mandatoires, qui engloberaient explicitement les intérêts visés par les trois dispositions énoncées dans ces trois autres Lois du Parlement, notamment la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la statistique et la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

Le Comité a étudié toutes les autres dispositions des lois et il a conclu que plusieurs d'entre elles n'étaient peut-être plus nécessaires, même celles qui figurent dans les lois initiales. Par exemple, le paragraphe 10(3) de la Loi sur les produits dangereux protège le caractère confidentiel des caractère confidentiel de renseignements fournis par les fabricants de produits qui présentent un risque. Il est évident que le caractère confidentiel de renseignements de ce genre doit être assuré. Par contre, il semble superflu de conserver la disposition spéciale de cette autre loi, puisque les renseignements confidentiels fournis par les disposition spéciale de cette autre loi, puisque les renseignements confidentiels fournis par les entreprises font l'objet d'exceptions énoncées dans la Loi sur l'accès à l'information. Étant donné cependant la diversité des autres restrictions contenues dans les lois, il y aurait lieu de maintenit cependant la diversité des autres restrictions contenues dans les lois, il y aurait lieu de maintenit

Par conséquent, le Comité recommande que le ministère de la Justice entreprenne une révision exhaustive des autres restrictions contenues dans les lois et qu'il modifie les lois initiales d'une manière conforme à la Loi sur l'accès à l'information.

certaines d'entre elles dans la loi initiale pour l'application des règlements qui en découlent.

Le paragraphe 4(1) de la Loi sur l'accès à l'information donne à cette loi la primauté sur toutes les autres lois du Parlement. Par conséquent, la suppression de l'article 24 aurait pour résultat d'assujettir les autres dispositions incompatibles au code de divulgation des renseignements prévu dans cette loi.

L'existence du paragraphe 24(1) porte atteinte, dans une certaine mesure, à deux des trois principes énoncés dans cet article. Premièrement, cette exception à la règle du gouvernement ouvert ne confèrent de vastes pouvoirs discrétionnaires de divulgation des documents, ces exceptions à la règle de confèrent de vastes pouvoirs discrétionnaires de divulgation des documents, ces exceptions à la règle de l'ouverture demeureront imprécises tant que ces pouvoirs discrétionnaires n'auront pas été effectivement exercés dans chaque cas. Pour reprendre les termes d'une décision importante d'un tribunal américain interprétant des dispositions analogues de la Freedom of Information Act des États-Unis, l'exception vise essentiellement à garantir que la politique de base sur le secret gouvernemental soit établie par l'appareil législatif et non par l'appareil exécutif, ce qui est conforme à l'un des grands objectifs de la Loi qui consiste à substituer au pouvoir discrétionnaire de l'administration le jugement des législateurs (American Jewish Congress v. Kreps, 574 F. 2d 624 at 628.(1978)).

Le paragraphe 24(1) porte aussi atteinte au principe du recours indépendant. Le Commissaire à l'information a en effet très peu de latitude dans l'examen des décisions du gouvernement de refuser de divulguer des documents en vertu de cette exception. Lorsqu'il étudie un refus de divulguer, tout ce que statutaires. Le cas échéant, même si la divulgation du document ne causerait vraisemblablement aucun tort identifiable, elle doit néanmoins être refusée. Cela reste vrai même si l'autre loi ne fait que restreindre la divulgation aans l'interdire. En vertu de la Loi sur l'accès à l'information, le Commissaire ne peut même pas recommander que les pouvoirs discrétionnaires énoncés dans l'autre loi soient exercés en faveur de la divulgation dans les cas appropriés. De plus, le droit d'une personne soient exercés en faveur de la divulgation dans les cas appropriés. De plus, le droit d'une personne faisant une demande d'information de faire infirmer une décision discrétionnaire en invoquant le libellé de ces autres lois ou au moyen d'un examen judiciaire est extrêmement limité.

L'article 2 comme le paragraphe 24(2) appelle une question essentielle; les dispositions contenues dans ces autres lois sont-elles «nécessaires»? Comme on l'a dit, on a confié au Comité la tâche de vérifier si chacune des dispositions figurant à l'annexe II doit demeurer dans la Loi sur l'accès à l'information. Nous avons soigneusement étudié ces dispositions. Nous n'avons pas pour mandat de nous prononcer sur le bien-fondé d'un article donné d'une autre loi du point de vue de son principe. Par exemple, nous ne sommes pas habilités à décider s'il convient de protéger les informations contenues dans les demandes d'autorisation d'écoute électronique déposées en vertu de l'article 178.14 du Code dans les demandes d'autorisation d'écoute électronique déposées en vertu de l'article 178.14 du Code criminel dans la mesure et de la manière prescrites. Pour évaluer le bien-fondé du principe que teflètent ces dispositions, il nous faudrait remettre en question la politique globale en matière de droit pénal. De la même façon, nous ne pouvons pas décider si c'est une «bonne» politique que d'interdire la divulgation d'informations concernant des formules, des procédés de fabrication et des secrets industriels en vertu du paragraphe 4(4) de la Loi les contaminants de l'environnement.

Cependant, le Comité peut et doit déterminer s'il convient de faire figurer ces exceptions, ainsi que d'autres exceptions statutaires, dans la Loi sur l'accès à l'information. Nous avons conclu qu'en règle générale, l'annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégés par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la Loi sur l'accès à l'information. La plupart des dispositions énumérées à l'annexe II protègent soit des renseignements commerciaux confidentiels, soit des renseignements personnels. Les exceptions énoncées respectivement aux articles 20 et 19 de la Loi sur l'accès à l'informations pour relatives à la sécurité nationale, à l'exécution de la loi, aux relations fédérales-provinciales ou aux intérêts économiques du gouvernement sont protégées par certaines dispositions figurant à l'annexe II. Là encore, cependant, il y a suffisamment d'exceptions dans la Loi sur l'accès à l'information pour protèger ces importants intérêts de l'État.

Par exemple, dans le cas de la disposition du Code criminel précitée, des questions d'exécution de la vie privée exigent peut-être que l'information soit strictement protégée de toute divulgation non autorisée. Or, les nombreuses exceptions énoncées aux articles 16 et 19 de la Loi toute divulgation non autorisée.

La portée de l'article 24

La Loi sur l'accès à l'information témoigne des difficultés que pose la rédaction d'une exception convenable à cet égard. Au lieu de parler en général d'autres restrictions statutaires touchant la divulgation d'informations, le paragraphe 24(1) est explicitement limité aux dispositions énoncées à divulgation d'informations, le paragraphe 24(1) est explicitement limité aux dispositions énoncées à l'annexe II de la Loi. Contrairement à d'autres mesures législatives sur la liberté d'information ou l'on se contente de définir uniquement les catégories de lois couvertes par une telle exception, la portée du paragraphe 24(1) est définie de façon exhaustive.

À l'origine, l'annexe II contenait quelque 40 articles et paragraphes précis de 33 autres lois fédérales. Par la suite, la liste a été modifiée à cause de l'adoption d'amendements corrélatifs à certaines des lois énumérées, de l'abrogation ou du remplacement d'autres lois, et de l'addition de nouvelles lois. Actuellement, l'annexe de la Loi sur l'accès à l'information contient 47 dispositions précises portant sur la confidentialité appartenant à 38 lois. On trouvera à l'annexe A du présent rapport une liste à jour de ces dispositions et de leur libellé.

Les documents exemptés de la divulgation en vertu de l'annexe II sont extrêmement variés. Si le document faisant l'objet d'une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information contient «des renseignements dont la communication est restreinte en vertu» d'une des 47 autres dispositions, il ne peut être divulgatio. Le paragraphe 24(1) constitue ce qu'on peut appeller une catégorie d'exceptions obligatoires: dès qu'il est déterminé qu'un document contient des renseignements d'un des genres visés par l'une de ces 47 autres dispositions, l'institution fédérale n'a d'autre choix que d'en refuser la divulgation. Cependant, très peu de ces autres dispositions ont un libellé interdisant absolument la divulgation. Cependant, très peu de ces autres dispositions ont un libellé interdisant absolument la divulgation de l'anterdisant absolument la givulgation, en général, elles ne font que «restreindre» la divulgation d'une certaine latitude à un fonctionnaire à l'égard de la divulgation de l'information plupart donnent une certaine latitude à un fonctionnaire à l'égard de la divulgation de l'information.

Ces pouvoirs discrétionnaires variés s'accordent mal avec une catégorie d'exceptions obligatoires. Dans un mémoire extrêmement utile soumis au Comité par le Bureau du Commissaire à l'information, les dispositions énoncées à l'annexe II sont classées en fonction d'une échelle (voir la partie 7 du mémoire du Commissaire à l'information, mai 1986). Le degré de latitude à l'égard de la divulgation de renseignements confidentiels conféré par chacune des dispositions est examiné et définit en six catégories de latitude, allant de l'interdiction absolue à une latitude totale. À en juger par cette analyse, la plupart des dispositions soit autorisent la divulgation à d'autres institutions fédérales, soit permettent à un ministre ou à un haut fonctionnaire de divulguer de l'information en dehors du gouvernement fédéral dans certaines circonstances. (Voir, par exemple, la Loi sur Investissement Canada, S.C. 1985, c.20, par. 36(3).)

On peut contester les catégories définies ci-dessus. On peut ne pas être d'accord avec l'insertion d'une disposition donnée dans une catégorie particulière. Néanmoins, dans l'ensemble, le Comité est d'accord avec la démarche à cet égard.

Recommandations

Quel est le résultat de ces observations? Le Comité interprète son mandat dans l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information, qui est désini non pas dans un simple préambule, mais dans un article distinct de la loi :

La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

regard des exceptions stipulées dans la loi sur la liberté d'information, il suffit au Parlement de les indiquer dans cette dernière, permettant ainsi aux fonctionnaires de s'y reporter ultérieurement pour justifier tout refus de communiquer un dossier.

Par contre, l'inconvénient de cette méthode est que la personne demandant à consulter des dossiers aux termes d'une loi sur la communication des renseignements n'est pas en mesure d'établit clairement l'étendue de ses droits. Il faudra se demander quelles sont les autres dispositions sur la confidentialité qui sont assujetties à la loi générale sur la divulgation. S'il s'agit d'exceptions obligatoires, il suffirs de les chercher dans le recueil des lois. Mais si la divulgation de renseignements est laissée à la discrétion de fonctionnaires, il sera alors très difficile d'établir clairement l'étendue des droits d'accès aux dossiers gouvernementaux. La situation devient encore plus ambigue lorsque la loi sur la liberté d'information oblige le fonctionnaire à refuser la divulgation alors que d'autres lois lui permettent de divulguer des renseignements selon les circonstances.

Historique

Le 24 octobre 1979, le gouvernement progressiste-conservateur a présenté le projet de loi C-15, Loi sur la liberté d'information. Ce projet de loi contenait une exception obligatoire permettant de refuser la communication de documents «contenant des renseignements dont une autre loi du Parlement interdit la communication au public ou aux personnes non autorisées» (art. 25). Cette exception assez générale était assujettie à certaines conditions, c'est-à-dire que la loi en question devait (1) prévoir une interdiction absolue, (2) fixer des critères de non-divulgation ou (3) préciser les genres de renseignements à ne pas divulgation du document ne pouvait pas être refusée si l'une de renseignements à ne pas divulgation du document un tiers figurant dans des documents autre loi portaient sur des données commerciales concernant un tiers figurant dans des documents gouvernementaux, mais que cette disposition ne soit pas du genre de celles prévues dans les exceptions du projet de loi, la divulgation de ces données pourrait encore être refusée en vertu de l'exception portant sur la confidentialité des renseignements commerciaux.

Le projet de loi C-15 abordait la question à peu près de la même façon que la modification apportée en 1976 à la United States Freedom of Information Act. Le projet de loi C-43, présenté par le gouvernement libéral en 1980, reprenait à son tour textuellement l'article correspondant du projet de loi C-15. En outre, il ajoutait une disposition semblable à celle du paragraphe 24(2) de la Loi actuelle, autorisant le Parlement à revoir toutes les dispositions de confidentialité d'autres lois. Le 4 novembre autorisant le Parlement à revoir toutes les dispositions de confidentialité d'autres lois. Le 4 novembre modifications au projet de loi devant le Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes. Une de ces propositions a abouti à l'inclusion, pour la première fois, dans le projet de loi de l'annexe II.

On essayait par là de définir plus clairement la portée de l'exception en cause. Les témoins entendus estimaient que la nouvelle exception devait avoir préséance sur tout autre article de la Loi sur l'accès à l'information. Étant donné que d'autres lois empêchaient la divulgation de certains renseignements, la nouvelle Loi ne devait pas permette que ces mêmes renseignements soient divulgués à moins de satisfaire une autre de ses exceptions.

Le Ministre a sait remarquer cependant, qu'il revenait au sutur Comité parlementaire d'examiner chacune des dispositions sigurant dans l'annexe II et de recommander leur maintien ou leur abandon. On prévoyait qu'il se pourrait que certaines de ces autres dispositions ne méritent plus la protection que leur avaient assurée d'autres législatures.

VANNEXE B

RAPPORT DU COMITÉ VISANT LE PARAGRAPHE 24 (LE 19 JUIN 1986)

Relativement à son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 concernant l'examen des lois sur l'Accès à l'information et sur l'accès à l'information, votre Comité a convenu de soumettre le rapport suivant.

Introduction

Un ordre de renvoi daté du 19 novembre 1984 chargeait le Comité de revoir la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection de la vie privée qui correspondent aux S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 111, annexes I et II. Le paragraphe 75(1) de chacune de ces Lois prévoit explicitement un examen approfondi. Dans le cas de la Loi sur l'accès à l'information, le Comité s'est aussi vu confier une responsabilité supplémentaire. Aux termes d'une des exceptions prévues au paragraphe 24(1) de la Loi sur l'accès à l'information, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents «contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II». Aux termes du paragraphe 24(2) de cette même Loi, le Comité doit examiner toutes les dispositions figurant à l'annexe II de la Loi et déposer devant le Parlement un rapport «portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées».

Le Comité doit s'acquitter de cette deuxième responsabilité «dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la... Loi ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs». La Loi sur l'accès à l'information est entrée en vigueur le le juillet 1983. Par conséquent, le Comité est tenu par la Loi de présenter son rapport sur la nécessité des exceptions statutaires contenues à l'annexe II d'ici le le juillet 1986, ou si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance antérieurs. Il a toutefois un an à compter du début de son étude pour présenter au par la contenues ant apport plus approfondi sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection de la vie privée.

Cet échéancier pose certains problèmes. Au point de vue pratique, le Comité doit présenter des recommandations sur une question plus précise avant de procéder à un examen approfondi prévu aux termes de l'article 75 de chacune des deux Lois.

L'article 24 en contexte

La plupart de ce qu'on appelle des lois sur la liberté d'information contiennent certaines autres exceptions à la règle de communication découlant de l'application d'autres lois. Ainsi, le Freedom of Information Act de la Nouvelle-Écosse, première loi de son genre au Canada, interdit l'accès aux documents qui entraîneraient la communication de renseignements dont la confidentialité est protégée aux termes d'une autre loi. La Loi sur le droit à l'information du Nouveau-Brunswick interdit aussi la communication de documents pour les mêmes raisons. La Freedom of Information Act de Terre-Neuve communication de documents pour les mêmes raisons. La Freedom of Information Act de Terre-Neuve contient des dispositions tout à fait semblables.

Il est facile de comprendre l'intérêt d'une exception générale englobant celles contenues dans d'autres lois. Au lieu d'avoir à déterminer comment toutes les dispositions figurant dans de multiples autres lois et protégeant la confidentialité de certains renseignements doivent être interprétées au



9.6 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences annuelles et prépare un rapport, s'il y a lieu, au sujet du rapport global soumis par le Conseil du Trésor concernant l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans les 90 jours du dépôt dudit rapport global à la Chambre des communes. (p. 112)

9.7 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 75(2) de chacune des Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels pour préciser que le comité établi par le Parlement en vertu du paragraphe 75(1) doit être chargé d'examiner à fond les dispositions et les conséquences de l'application des deux lois dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport au Parlement, et, dans un délai d'un an à compter du début de cet examen, de présenter au Parlement son rapport à ce sujet de même que les modifications qu'il recommande.

7.12 Le Comité recommande que le gouvernement procède à un examen et à une étude des répercussions, pour la protection de la vie privée des résidents canadiens, des flux transfrontières de données dans le secteur public et dans le secteur privé. Une telle étude devrait être présentée au Parlement dans l'année qui suit le dépôt des présentes. (p. 96)

AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION

8.1 Le Comité recommande que l'on abroge l'article 36.3 de la Loi sur la preuve au Canada [renseignement confidentiel du Conseil privé] et que l'on modifie l'article 36.2 pour y prévoir une autre catégorie de renseignements exclus, soit les renseignements confidentiels du Conseil privé. Aux fins de cette disposition, la définition de «renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» devrait être modifiée conformément à la modification proposée au chapitre 3 des présentes. (p. 104)

CONCINCIONS

9.1 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels pour enjoindre au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de tenir des audiences pour examiner les rapports annuels du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans les 90 jours de séance qui suivent leur dépôt à la Chambre des communes. Cet examen serait prévu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel professionnel nécessaire pour aider le Comité dans sa tâche. (p. 110)

9.2 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences régulières ou spéciales (pour examiner des questions particulières), afin de passer en revue les rapports annuels des institutions et organisations qui sont assujetties à la Loi sur la protection des renseignements personnels. (p. 110) sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels. (p. 110)

9.3 Le Comité recommande que les institutions fédérales continuent de rédiger des rapports annuels sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels conformément aux articles 72 de chacune des deux lois, et que ces rapports continuent d'être présentés au Parlement, au Commissaire à l'information et(ou) au Commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, de même qu'au ministère de la justice et au Conseil du Trésor. (p. 112)

9.4 Le Comité recommande que, sur une base périodique et selon une formule de roulement, ou encore à titre exceptionnel, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général examine certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des des auvilons et Loi sur la protection des renseignements personnels, et tienne des audiences à leur sujet. (p. 112)

9.5 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 72 de chacune des Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels pour enjoindre au Conseil du Trésor de préparer un rapport annuel global sur l'application des deux lois, d'après les rapports annuels reçus des institutions fédérales. Le Conseil du Trésor devrait émettre des instructions précises à l'intention des institutions sur le contenu de leurs rapports annuels. Ce rapport annuel global devrait être présenté au Parlement au plus tard le le octobre de chaque année. (p. 112)

7.4 Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'acquitte avec conviction et vigueur de l'engagement qu'il a pris en 1984 de promouvoir l'adoption de codes volontaires de protection des données personnelles dans le secteur privé, conformément aux Lignes directrices de l'OCDE. La responsabilité des mesures à prendre à cet égard revient au ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Justice. Ceux-ci devraient présenter au Parlement, dans les 18 mois suivant le dépôt des présentes à la Chambre des communes, un rapport sur les engagements pris par le secteur privé. (p. 88)

7.5 Le Comité recommande que les dispositions concernant les droits à la protection des renseignements personnels prévues aux articles 4 à 9 (code de pratiques équitables), 12 à 17 (droits d'accès aux renseignements personnels) et 29 à 35 (pouvoir du Commissaire à la protection de la vie privée en matière de plaintes et d'enquêtes) de la Loi sur la protection des renseignements personnels soient élargies aux entreprises du secteur privé de compétence fédérale par le biais d'une nouvelle partie à la loi. (p. 92)

7.6 Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée ait qualité pour examiner et approuver les mesures adoptées par les entreprises privées de compétence fédérale pour l'application des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Commissaire devrait également être autorisé à faire rapport au Parlement sur les programmes satisfaisants de protection des renseignements personnels dans les entreprises privées de compétence fédérale. (p. 92)

7.7 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels pour donner au Commissaire à la protection de la vie privée la compétence nécessaire pour contrôler les répercussions des technologies d'information sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, dans les sociétés d'État et dans les entreprises privées de compétence fédérale. Le Comité recommande instamment que ce pouvoir de contrôle s'exerce en consultation avec les institutions fédérales concernées, notamment le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, Approvisionnements et Services Canada, le ministère des Communications, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Conseil des sciences du Canada. (p. 93)

7.8 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour autoriser le Commissaire à la protection de la vie privée à entreprendre des études spéciales connexes de sa propre initiative. (p. 94)

7.9 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour donner à la Chambre des communes le pouvoir de demander au Commissariat à la protection de la vie privée d'entreprendre des études spéciales ou de lui renvoyer de telles études. Il est entendu que si le Commissariat est ainsi chargé de telles études spéciales, il faudra lui donner les ressources nécessaires pour les réaliser, afin d'éviter qu'il ait à y affecter les ressources qu'il consacre actuellement à ses autres activités. (p. 94)

7.10 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, les institutions fédérales et le Commissaire à la protection de la vie privée établissent de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques pour faire face aux nouveaux problèmes de protection des renseignements personnels que posent le stockage et l'utilisation des données personnelles dans des microordinateurs. (p. 95)

7.11 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée présentent chacun au Parlement un rapport sur les solutions à apporter à ces nouveaux problèmes dans les dix-huit mois suivant le dépôt des présentes (n. 95)

présentes. (p. 95)

et du Solliciteur général dans l'année qui suit son adoption. (p. 80) de l'application de cette recommandation et d'en faire rapport au Comité permanent de la justice telles prolongations. Le Comité recommande fortement au Conseil du Trésor de surveiller le coût

prescrit sans justification adéquate. (p. 80) d'acquitter tous les frais liés à celle-ci si l'institution fédérale ne lui répond pas dans le délai Commissaire à l'information à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande 6.13 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour autoriser le

justice et du Solliciteur général dans un délai d'un an. (p. 80) commencer le plus tôt possible et un rapport devrait être soumis au Comité permanent de la traitement des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Cette étude devrait la Fonction publique, entreprenne une étude des moyens qui permettraient d'accélèrer le 6.14 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de

choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux. (p. 81) être menée à bien dans le délai prévu de soixante jours. L'auteur de la demande aurait alors le contiendrait pas de recommandation, mais une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu un certificat l'autorisant à recourir directement à la révision judiciaire. Le certificat en question ne privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la demande enquêtes menées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie protection des renseignements personnels pour imposer une limite de temps de soixante jours aux 6.15 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la

l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour enjoignant à une institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il 6.16 Le Comité recommande que l'on ajoute à la Loi sur l'accès à l'information une disposition

faisable. (p. 82)

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : QUESTIONS D'ACTUALITÉ

la liste des renseignements personnels prévue à l'article 3. (p. 86) enregistrements sonores concernant un individu identifiable devraient être ajoutés explicitement à ce soit. A cette fin, les enregistrements vidéo, les échantillons d'urine, les photographies et les surveillance électronique qui comprend la collecte de données personnelles sous quelque forme que l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit élargie à tout genre de 7.1 Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» qui figure à

fédéral, dans les sociétés d'État et chez les employeurs qui sont régis par le gouvernement fédéral. toute plainte sur ces aspects du contrôle et de la surveillance électroniques au gouvernement pertinentes dans le domaine des pratiques de surveillance électronique et à enquêter au sujet de explicitement le Commissaire à la protection de la vie privée à surveiller les innovations 7.2 Le Comité recommande que la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise

aux sociétés d'Etat et aux employeurs du secteur privé qui sont régis par le gouvernement fédéral. protection de la vie privée. La juridiction de celui-ci devrait être élargie aux institutions fédérales, la Loi sur la protection des renseignements personnels et au droit de contrôle du Commissaire à la concernent la collecte et l'utilisation de renseignements personnels soient entièrement assujettis à 7.3 Le Comité recommande que les aspects des tests de polygraphe et des analyses d'urine qui

(78.q)

6.6 Le Comité recommande que dès qu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la Loi sur l'accès à l'information devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation. (p. 77)

6.7 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour que les frais de photocopie soient dorénavant fixés en fonction des taux du marché. Les frais de photocopie devraient généralement être conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent généralement les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale. (p. 77)

6.8 Le Comité recommande que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la Loi sur l'accès à l'information ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères suivants devraient être pris en considération:

a) est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?

b) est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?

c) est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?

d) est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?

e) est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour disfuser cette information. Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un recherchiste ou qu'il ait «l'intention d'écrire un livre» ne satisfait pas à ce dernier critère?

6.9 Le Comité recommande de surcroît que les auteurs de demandes puissent continuer de porter plainte devant le Commissaire à l'information au sujet des frais et des dispenses, et que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires à cet égard, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une révision judiciaire. (p. 79)

(87.q)

6.10 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour préciser que le délai prévu pour le traitement d'une demande commence à la date de réception de ladite demande. (p. 80)

6.11 Le Comité recommande que dans les cas où l'institution fédérale ne réussit pas à respecter les délais prévus dans la loi, l'auteur de la demande soit informé de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. (p. 80)

6.12 Le Comité recommande que la période initiale de traitement de la demande par l'institution fédérale soit réduite de trente à vingt jours et que la période maximale de prorogation soit de quarante jours, à moins que le Commissaire à l'information n'émette un certificat confirmant le bien-fondé d'une nouvelle prorogation. C'est à l'institution fédérale qu'il reviendrait de justifier de

renseignements personnels et d'aviser le Commissaire à la protection de la vie privée de l'usage qui a été fait des documents ou pour lequel ils ont été communiqués si les nouveaux usages compatibles n'ont pas été indiqués dans le Répertoire. (p. 68)

5.23 Le Comité recommande que la définition de «renseignements personnels» qui figure à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée comme suit :

1. Que le paragraphe 3(m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifié pour préciser que l'individu doit être décédé depuis plus de 10 ans (au lieu de 20 ans), ou qu'il doit s'être écoulé 100 ans depuis sa date de naissance.

2. Que le responsable d'une institution fédérale soit autorisé à communiquer des renseignements personnels pour des motifs de sécurité et de santé publiques. (p. 69)

5.24 Le Comité recommande que la définition suivante soit ajoutée à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels:

«Droit à la vie privée» s'entend du droit d'un individu, d'un groupe ou d'un organisme de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des renseignements le concernant seront communiqués à d'autres. (p. 69)

5.25 Le Comité recommande que la disposition suivante soit ajoutée à la Loi sur la protection des renseignements personnels, afin de garantir que toutes les institutions visées par la loi maintiennent des normes de sécurité appropriées au sujet des renseignements personnels:

Les institutions fédérales sont tenues d'adopter des mesures de sécurité administrative, technique et physique appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des dossiers et pour les protéger contre toute menace ou danger éventuel à leur sécurité ou à leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, de l'embarras, des inconvénients ou une injustice pour tout individu au sujet desquels des renseignements sont conservés. (p. 70)

T.INFORMATION QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR L'ACCÈS À

6.1 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour supprimer l'exigence selon laquelle une demande d'accès en vertu de la Loi sur l'accès à l'information doit se faire obligatoirement sur la formule prescrite. (p. 75)

6.2 Le Comité recommande qu'à des fins statistiques et administratives, toute demande d'accès présentée par écrit et mentionnant la Loi sur l'accès à l'information soit considérée comme une demande présentée en vertu de la loi. (p. 75)

6.3 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour supprimer l'obligation de verser des frais initiaux accompagnant une demande d'accès. On devrait également modifier la Loi sur l'accès à l'information pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance exécutoire permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la loi. Une telle ordonnance devrait par ailleurs pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale. (p. 76)

6.4 Le Comité recommande que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation. (p. 77)

6.5 Le Comité recommande qu'il n'y ait pas de droits à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document. (p. 77)

3. L'obligation de donner accès aux documents et d'y apporter des corrections. (p. 61)

5.14 Le Comité recommande que selon les règles de la cour, les personnes lésées soient autorisées à intenter des poursuites en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels de la façon la plus simple possible. De surcroît, la Cour fédérale du Canada devrait normalement accorder les dépens procureur-client au requérant qui a gain de cause. (p. 61)

5.15 Le Comité recommande que le gouvernement, les institutions fédérales et le Parlement prennent en considération les exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels concernant la version préliminaire ou la version finale de tout texte législatif, règlement ou politique qui auront des répercussions sur la vie privée des Canadiens, et qu'ils en informent le Commissaire à la protection de la vie privée. (p. 63)

5.16 Le Comité recommande que toute mesure législative présentée au Parlement qui a des répercussions sur la collecte, la conservation, la protection et le retrait des renseignements personnels soit accompagnée d'une évaluation de ces répercussions par l'institution fédérale présentant la mesure législative, pour examen et commentaires par le Commissariat à la protection de la vie privée. (p. 63)

5.17 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon à y préciser que tous les renseignements personnels conservés dans le Centre d'information de la police canadienne sont pleinement assujettis aux exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels. (p. 65)

5.18 Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée soit chargé d'évaluer et de vérifier les politiques et les pratiques du CIPC et d'autres bases de données automatisées comparables, afin de s'assurer que les droits des Canadiens en matière de renseignements personnels sont adéquatement protégés. (p. 65)

5.19 Le Comité recommande que toutes les institutions gouvernementales présentement visées par la Loi sur la protection des renseignements personnels personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. (p. 66)

5.20 Le Comité recommande que toutes les institutions qui seront visées par la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément aux recommandations faites plus tôt, y compris les sociétés d'État et les entreprises du secteur privé de compétence fédérale, permettent à leurs employés d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la Loi sur la protection des renseignements présentent une demande formelle en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. (p. 66)

5.21 Le Comité recommande que l'on intègre la définition suivante de l'expression «usage compatible» à la Loi sur la protection des renseignements personnels:

«Usage compatible» s'entend, en ce qui concerne la communication d'un document ou de renseignements personnels, de tout usage qui est conforme aux fins pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis, et qui est nécessaire à l'institution qui a recueilli ou obtenu le document ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses responsabilités statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi. Un usage ne peut être compatible que s'il a un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis ou consignés. (p. 68)

5.22 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor rappelle énergiquement aux institutions fédérales leur obligation, en vertu de l'article 9(3) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, d'indiquer les nouveaux usages compatibles dans le Répertoire sur les

5.7 Le Comité recommande de surcroît que la Loi sur la protection des renseignements personnels interdise le couplage des données, sauf dans certaines circonstances soigneusement circonscrites, particulièrement lorsqu'il s'agit de couplages supposant l'usage de données personnelles relevant d'une autre institution gouvernementale. (p. 53)

5.8 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée fasse preuve d'une vigilance toute particulière dans son examen des pratiques de couplage de données et qu'il prenne les mesures nécessaires pour porter les abus perçus à l'attention du Parlement, à la fois dans son rapport annuel et dans ses témoignages devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. (p. 53)

5.9 Le Comité recommande que l'on ajoute à la Loi sur la protection des renseignements personnels un nouvel article qui limiterait la collecte et l'utilisation des numéros d'assurance sociale à des usages explicitement autorisés par une loi ou un règlement fédéral. Dans les autres cas, la loi devrait interdire au gouvernement fédéral, aux provinces ou au secteur privé de priver de biens ou de services un individu du seul fait qu'il refuse de fournit son numéro d'assurance sociale. Le Comité recommande également que la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoie une cause d'action officielle pour les individus à qui l'on oppose un tel refus. (p. 55)

5.10 Le Comité recommande que la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée de la façon suivante:

Il est illégal pour une institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de demander à quiconque son numéro d'assurance sociale, sauf pour des fins expressément autorisées par la loi.

Il est illégal pour toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de refuser à quiconque un droit, un avantage ou un privilège prévu par la loi du seul fait que l'individu en question refuse de fournir son numéro d'assurance sociale, à moins que la communication du numéro d'assurance sociale soit exigée par une loi fédérale.

Toute institution fédérale qui demande à un individu de sournir son numéro d'assurance

sociale doit préciser si la communication est impérative ou volontaire, en vertu de quelle loi ou de quel autre texte réglementaire le numéro d'assurance sociale est demandé, et quels usages il en sera fait. (p. 55)

(co.id) was the constant of th

5.11 Le Comité recommande que l'on abroge les articles 18 et 36 de la Loi sur la protection des renseignements personnels afin d'éliminer le principe des fichiers inconsultables, rien ne justifiant véritablement ce principe, compte tenu des solides mesures d'exception à la communication de renseignements qui sont prévues dans la loi. (p. 58)

5.12 Le Comité recommande que la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée et qu'on y prévoie des sanctions pénales pour toute infraction délibérée à ses dispositions. Cette modification interdirait à quiconque de communiquer délibérément des renseignements personnels en contravention de la loi, de maintenir délibérément un fichier de renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande frauduleuse de communication ou de correction de renseignements personnels. (p. 59)

5.13 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels pour autoriser les individus concernés par les renseignements personnels à intenter des poursuites en dommages-intérêts s'ils ont subi un préjudice discernable par suite du non-respect des obligations statutaires suivantes :

1. L'obligation de ne recueillir que des renseignements autorisés ou pertinents;

2. L'obligation de s'abstenir de communiquer ou de transférer des données sans autorisation;

4.5 Le Comité recommande de surcroît que les deux lois précisent clairement que la Cour est habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale dans l'interprétation de la portée de toutes les dispositions relatives aux exceptions. (p. 46)

BENZEICNEWENTS PERSONNELS QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR LA PROTECTION DES

5.1 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette à jour ses Lignes directrices provisoires et les publie à titre de lignes directrices définitives dans le Manuel de la politique administrative dans les 12 mois du dépôt du présent rapport au Parlement. (p. 50)

5.2 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor présente au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général un mémoire décrivant les pratiques administratives détaillées de Statistique Canada et des Archives publiques du Canada concernant la mise en oeuvre des pratiques de gestion des documents prévues dans la Loi sur la protection des renseignements pretsonnels. (p. 50)

5.3 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor continue de publier ses Rapports de mise en œuvre et que le ministère de la Justice continue de publier ses Communiqués, étant donné leur importance pour aider les institutions fédérales à appliquer la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information. (p. 51)

5.4 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée entreprenne des vérifications régulières de l'application des articles 4 à 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Pour stipuler clairement cette responsabilité, le Comité recommande que l'on ajoute au paragraphe 37(1) la précision suivante: «Pour le contrôle d'application des articles 4 à 8, le Commissaire à la protection de la vie privée peut ... tenir des enquêtes et des articles 4 à 8, le Commissaire à la protection de la vie privée peut ... tenir des enquêtes et des vérifications quant aux renseignements personnels qui relèvent des institutions fédérales.» (p. 51)

5.5 Le Comité recommande de surcroît que le mot «peut» au paragraphe 37(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit remplacé par le mot «doit», pour bien montrer l'importance de ces responsabilités en matière de vérification et d'enquête lorsqu'il s'agit de contrôler l'application de la loi (sans priver le Commissaire à la protection à la vie privée de tout pouvoir discrétionnaire qu'il a d'entreprendre des vérifications et des enquêtes de contrôle et d'application dans des cas particuliers). (p. 51)

5.6 Le Comité recommande que le président du Conseil du Trésor émette des lignes directrices enjoignant aux institutions fédérales de respecter les principes exposés ci-dessous; le Comité recommande également que des dispositions précises énonçant ces principes et donnant la définition de «couplage des données» soient ajoutées à la Loi sur la protection des renseignements personnels:

Les institutions fédérales devraient être tenues :

a) de faire paraître dans la Gazette du Canada un préavis de soixante jours (période d'observations) lorsqu'elles se proposent de coupler des données, et de décrire toutes leurs pratiques actuelles de couplage de données et le genre de renseignements obtenus par

couplage dans la mise à jour annuelle du Répertoire des renseignements personnels;

b) de donner suffisamment de détails lorsqu'elles annoncent les couplages envisagés pour permettre aux intéressés de déterminer clairement les dispositions de la Loi sur la

c) d'enregistrer tout nouveau fichier établi par couplage de données. (p. 53)

protection des renseignements personnels qui autorisent ces couplages; et

d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet pourraient être formulées de la façon suivante:

- (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada:
- a) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la
- formulation de sa politique; c) avant-projets de loi ou de règlement;
- d) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à c).
- (2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs. (p. 38)
- 3.24 Le Comité recommande que la période d'exemption de vingt ans prévue pour les documents confidentiels du Cabinet soit réduite à quinze ans. (p. 39)
- 3.25 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels et qu'on y prévoie un mécanisme spécial d'examen des documents du Cabinet. Toute demande de révision d'une décision rendue en vertu des mesures d'exception touchant les documents du Cabinet devrait être présentée uniquement au juge en chef adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la provente de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la prevsonnels. (p. 39)

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

4.1 Le Comité recommande que les pouvoirs fondamentaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée de recommander la divulgation de certains documents soient confirmés, mais que l'on modifie les deux lois pour autoriser les deux Commissaires à rendre des ordonnances exécutoires pour certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais). (p. 44)

4.2 Le Comité recommande que le Commissaire à l'information soit autorisé par la loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui sous-tend la Loi sur l'accès à l'information est respecté. Il faudrait également prévoir les ressources additionnelles dont le Commissaire à l'information aurait besoin pour s'acquitter de cette nouvelle responsabilité. (p. 44)

4.3 Le Comité recommande que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés, afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif. Il faudrait également prévoir des crédits parlementaires distincts pour chaque Commissariat. (p. 44)

4.4 Le Comité recommande que les articles 49 et 50 de la Loi sur l'accès à l'information et les articles 48 et 49 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soient modifiés de façon à prévoir un seul processus de révision judiciaire de novo. (p. 46)

Un plan, une formule, un processus ou un dispositif secret et ayant une valeur marchande, qui sert à faire, à préparer, à composer ou à traiter des produits industriels et dont on peut dire que c'est le produit final d'une innovation ou d'un effort important. (p. 31)

3.15 Le Comité recommande que l'article 18 de la Loi sur l'accès à l'information exige la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, sur le modèle du paragraphe 20(2). (p. 32)

3.16 Le Comité recommande que la préséance des motifs d'intérêt public prévue au paragraphe 20(6) de la Loi sur l'accès à l'information soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article 20. (p. 32)

3.17 Le Comité recommande que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou qu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada, la Loi sur l'accès à l'information soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis dans la Gazette du Canada et d'une annonce dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent. (p. 33)

3.18 Le Comité recommande de surcroît que la Loi sur l'accès à l'information soit modifiée pour que l'on y précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale. (p. 33)

3.19 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information, non seulement pour prévoir des critères de détermination du préjudice, mais également pour préciser que l'article s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisées pour prendre des décisions de nature politique, et non à des informations factuelles utilisées dans le processus décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents décisionnel courant de dix ans lors de la demande. (p. 34)

3.20 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 23 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 27 de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours, ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations. (p. 34)

3.21 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 10(2) de la Loi sur l'accès à l'information et le paragraphe 16(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour autoriser l'institution gouvernementale à refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document uniquement lorsque la divulgation de l'existence même de ce document équivaudrait à tévéler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accèler des la l'accèle des l'accèles de l'accèle de l'acc

Loi sur l'accès à l'information ou des articles 19, 21, 22 ou 25 de la Loi sur la protection des renseignements personnels (renseignements d'autres gouvernements, affaires internationales et défense nationale, enquêtes de police et sécurité des individus). (p. 35)

3.22 Le Comité recommande que l'exclusion des documents du Cabinet du champ d'application de la loi, qui est prévue à l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 70 de la Loi sur l'application des renseignements personnels, soit supprimée et qu'elle soit remplacée par l'application aux documents du Cabinet des règles d'exception ordinaires. Aucun critère de détermination du préjudice ne devrait être inclus dans ces règles d'exception. (p. 38)

3.23 Le Comité recommande que l'alinéa 69(1)a) [notes destinées au Cabinet], l'alinéa 69(1)b) [documents de travail] et l'alinéa 69(1)e) [documents d'information à l'usage des ministres], de même que l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information [alinéas 70(1)a), b) et e) et alinéa même que l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels] soient supprimés. Les mesures 70(3)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels] soient supprimés. Les mesures

3.5 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée soit prié de continuer à surveiller l'échange de renseignements personnels entre les provinces et le gouvernement fédéral afin de promouvoir l'application réciproque et uniforme de pratiques équitables en matière d'information. (p. 26)

3.6 Le Comité recommande que le mot «affaires» au paragraphe 14b) de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 20 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit supprimé et remplacé par le mot «négociations». (p. 27)

3.7 Le Comité recommande que l'on modifie les deux lois afin de préciser que les catégories d'exceptions énumérées à l'article 15 de la Loi sur l'accès à l'information et prévues implicitement à l'article 21 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne sont que des exemples de documents dont la divulgation peut entraîner un préjudice; le principal critère devrait être de déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État qui est analogue aux intérêts énumérés dans la loi. (p. 27)

3.8 Le Comité recommande que l'on envisage d'apporter de légères modifications à la définition de «renseignements personnels» afin de régler certains problèmes techniques qui ont été soulevés dans les mémoires présentés au Comité et au ministère de la Justice. (p. 29)

3.9 Le Comité recommande que les dispositions des articles 3 et 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soient intégrées à la Loi sur l'accès à l'information. (p. 29)

3.10 Le Comité recommande que le paragraphe 19(2) de la Loi sur l'accès à l'information soit modifié pour se lire ainsi : «Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...» (p. 29)

3.11 Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» trouvée dans la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée de façon à ce que le salaire exact d'agents du gouvernement nommés par décret puisse être communiqué en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, mais que seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique puisse être communiqué. (p. 29)

3.12 Le Comité recommande que le paragraphe 8(5) de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifié et qu'il stipule désormais qu'en règle générale, les individus doivent être informés à l'avance de l'intention de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels les concernant et qu'ils sont autorisés à contester cette décision devant le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Lorsque les renseignements concernent un nombre considérable de personnes, le Commissaire à la protection de la vie privée de vie privée. Le cas échéant, le l'alinéa 8(2)m) constitue une violation injustifiée de leur vie privée. Le cas échéant, le l'alinéa serait autorisé à déterminer si la communication fédérale de prendre des mesures raisonnables pour informer les personnes concernées, qui disposeraient ensuite d'un délai établi par le Commissaire pour contester la communication des renseignements personnels devant la Cour fédérale. (p. 31)

3.13 Le Comité recommande de surcroît que le responsable de l'institution fédérale soit autorisé à en appeler devant la Cour fédérale de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée lorsque celui-ci établit que la communication de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels constitue une violation injustifiée de la vie privée des individus concernés. (p. 31)

3.14 Le Comité recommande que l'on adopte la déssinition suivante de «secrets industriels» aux sins de la Loi sur l'accès à l'information:

en matière de gestion de l'information, qui sont complexes, exigeantes et sans cesse plus vastes, soient bien comprises et qu'ils reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également mettre à jour son énoncé des exigences concernant le rôle des coordonnateurs, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité. (p. 19)

2.16 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette sur pied un programme officiel et normalisé de formation à l'intention des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films. (p. 19)

2.17 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice s'intéressent davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas des questions législatives concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale. (p. 19)

COMMUNICATIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE

3.1 Le Comité recommande que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la Loi sur l'accès à l'information et dans la Loi sur l'accès à l'information et dans la Loi sur l'accès à l'information à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation que l'on verra plus tard dans les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents ou de renseignements personnels que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêtes. (p. 24)

3.2 Le Comité recommande que les dispositions relatives aux exceptions de l'article 13 de la Loi sur la protection des renseignements sur l'accès à l'information et de l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soient reformulées de façon à ce que ces exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles devraient permettre que l'on informe d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles devraient permettre que l'on informe personnels transmis par eux à titre confidentiel, et les autoriser à contester toute recommandation de de divulgation de ces documents devant le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Le fardeau de la preuve dans ces cas devrait incomber aux autres gouvernements. Lorsqu'il s'agit du gouvernement d'un État étranger, un délai de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la demande au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. (p. 26)

3.3 Le Comité recommande de surcroît que l'on reformule l'article 13 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon à préciser que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers (par exemple les gouvernements des divers États des États-Unis et leurs organismes) sont compris aux fins de cette exception. (p. 26)

3.4 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 13 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon à ce que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception. (p. 26)

d'Etat». (p. 13) protection des renseignements personnels pour prévoir une définition de l'expression «société le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada. A cette fin, aux filiales en propriété exclusive qui sigurent dans le Rapport annuel du Conseil du Trésor au l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels aux sociétés d'État et 2.6 Le Comité recommande que l'on élargisse le champ d'application de la Loi sur l'accès à

renseignements personnels s'appliquent à cette institution. (p. 13) l'organe de direction, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des institution publique parce qu'il a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil ou de 2.7 Le Comité recommande de surcroît que si le gouvernement du Canada contrôle une

des renseignements personnels. (p. 13) devtrit être pleinement assujettie à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection Taccès à l'information ne s'applique pas au contenu des émissions; dans les autres cas, la SRC 2.8 Le Comité recommande, en ce qui concerne la Société Radio-Canada (SRC), que la Loi sur

la loi. (p. 15) lucratif, associations d'employés et syndicats devraient également être en mesure de se prévaloir de présentée ne devrait plus entrer en considération. Les sociétés commerciales, associations sans but une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. L'endroit d'où la demande est 2.9 Le Comité recommande que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter

résidence. (p. 15) correction des renseignements personnels à quiconque, peu importe sa citoyenneté ou son lieu de protection des renseignements personnels afin d'étendre le droit d'accès et le droit de demander la 2.10 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie le paragraphe 12(1) de la Loi sur la

et L'administration sédérale du Canada. (p. 16) gouvernementales, notamment le Répertoire des programmes et services du gouvernement sédéral 2.11 Le Comité recommande que le Registre d'accès soit combiné à d'autres publications

numérique pour utilisation sur ordinateur. (p. 16) disposition des utilisateurs qui veulent les consulter par ordinateur et(ou) les vendent sous forme fédérales mettent cette publication cadre et le Répertoire des renseignements personnels à la 2.12 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions

besoins de groupes cibles particuliers. (p. 16) fédérales publient des sections spécialisées de ces divers guides d'utilisation, pour répondre aux 2.13 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions

institutions fédérales. (p. 18) personnels, puisqu'ils sont les principaux responsables de l'application de ces lois au sein des la Loi sur l'accès à l'information et dans l'article 73 de la Loi sur la protection des renseignements et de la protection des renseignements personnels soient reconnus explicitement dans l'article 73 de 2.14 Le Comité recommande que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information

des institutions fédérales et de bonnes relations de travail avec eux, pour garantir que leurs tâches possible, ont un accès direct aux cadres supérieurs et aux gestionnaires supérieurs de programme coordonnateurs, qui devaient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les Conseil du Trésor en 1986 auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection 2.15 Le Comité recommande, à la lumière des conclusions des consultations tenues par le

VANNEXE V

RECOMMANDATIONS

OUESTIONS IMMÉDIATES

2.1 Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux lois et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. (p. 9)

2.2 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels, et qu'il envisage également d'inclure dans les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. (p. 10)

Le Comité recommande que toutes les institutions fédérales soient assujetties à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels, à moins que le Parlement ne décide d'exclure explicitement une entité. Ainsi, le Comité recommande l'abrogation de l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information et de l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 11)

2.4 Le Comité recommande que la Loi sur l'accès à l'information s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directeur général des élections et les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 11)

2.5 Le Comité recommande que la Loi sur la protection des renseignements personnels s'applique à toutes les institutions fédérales, à la Cour suprême du Canada, à la Cour fédérale, à la Cour canadienne de l'impôt, à tous les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (et notamment le personnel des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement comme les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 12)

KENAOIS

- On peut suivre ce débat dans les Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, sascicule nº 43, 22 janvier 1981, 43:7, 55, 56.
- Hunter c. Southam (1984) 2 R.C.S. 145, p. 159-160. Voir également James Richardson and Sons c. ministre du Revenu national (1984) 1 R.C.S. 614.
- «Tous les individus sont naturellement libres et indépendants et ont certains droits inaliènables, parmi lesquels figurent le droit de profiter de la vie et de la liberté et de les défendre; le droit d'acquérir, de posséder et de protéger des biens; et le droit de rechercher la sécurité, le bonheur et la protection de la vie privée et d'en profiter.» (Article 1, section 1, California Constitution, novembre 1972).
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, Ottawa, 1986, p. 67.
- Ces données sont tirées de renseignements reçus du Commissaire à la protection des renseignements personnels de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et du Bureau du Commissaire fédéral à la protection des renseignements personnels en décembre 1986.
- 6 Annual Report by the Attorney-General on the Operations of the Freedom of Information Act, 1983-84, Canberta, 1985.
- Voir Président du Conseil du Trésor, Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'Etat et les autres sociétés en coparticipation du Canada, Comptes publics du Canada, 1986, III, Ottawa, 1986.
- Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Government Programs, audiences du Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 9th Congress, 2nd Session, 15-16 décembre 1982, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, p. 615.
- .(q) 5222 .D.S.U 2
- Aux Etats-Unis, le rapport global n'a pas été produit dans les délais prévus, et des problèmes similaires peuvent surgir pour le Conseil du Trésor au Canada. Le dernier rapport publié aux États-Unis visait deux années civiles (plutôt qu'une seule), soit 1982 et 1983, et il a été publié deux ans en retard, à la fin de 1985. (The President's Annual Report on the Agencies' Implementation of the Privacy Act of 1974. CY [Calendar Year] 1982-1983, Washington, D.C., 1985, polycopie.) Il convient de souligner que ce rapport a été rédigé en grande partie par une seule personne, qui a également d'autres responsabilités administratives à plein temps.

La lenteur du rythme d'application des deux lois a également eu des répercussions sur le processus décisionnel de la Cour fédérale du Canada. Même si certaines décisions importantes ont été rendues, on commence à peine à aborder, dans le processus judiciaire, les questions de fond. Un autre examen dans quatre ans devra donc porter aussi sur les décisions des tribunaux au sujet de la législation.

Il est également évident que les principaux problèmes en matière de protection de la vie privée soulevés par l'utilisation des innovations technologiques dans le domaine de l'information nécessiteront un examen suivi de la part du Parlement. La recommandation qui suit donnera aux membres du Parlement une autre occasion d'examiner des questions importantes concernant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels dans un délai raisonnable.

Recommandation:

1.6

Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 75(2) de chacune des Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des venseignements personnels pour préciser que le comité établi par le Parlement en vertu du paragraphe 75(1) doit être chargé d'examiner à fond les dispositions et les conséquences de l'application des deux lois dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport au Parlement, et, dans un délai d'un an à compter du début de cet examen, de présenter au Parlement son rapport à ce sujet de même que les modifications qu'il recommande.

Recommandations:

- 2.3 Le Comité recommande que les institutions fédérales continuent de rédiger des rapports annuels sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des venseignements personnels conformément aux articles 72 de chacune des deux lois, et que ces rapports continuent d'être présentés au Parlement, au Commissaire à l'information et(ou) au Commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, de même qu'au ministère de la Justice et au Conseil du Trésor.
- 9.4 Le Comité recommande que, sur une base périodique et selon une formule de roulement, ou encore à titre exceptionnel, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général examine certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des venseignements personnels, et tienne des audiences à leur sujet.
- 19.5 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 72 de chacune des Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des venseignements personnels pour enjoindre au Conseil du Trésor de préparer un rapport annuel global sur l'application des deux lois, d'après les rapports annuels reçus des institutions fédérales. Le Conseil du Trésor devrait émettre des instructions précises à l'intention des institutions sur le contenu de leurs rapports annuels. Ce rapport annuel global devrait être présenté au Parlement au plus tard le let octobre de chaque année.
- Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences annuelles et prépare un rapport, s'il y a lieu, au sujet du rapport global soumis par le Conseil du Trésor concernant l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des venseignements personnels dans les 90 jours du dépôt dudit rapport global à la Chambre des communes.

Examen parlementaire

9.6

En vertu du paragraphe 75(2) de chacune des Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels, le Comité désigné ou constitué par le Parlement et chargé de l'examen permanent de l'application de la loi doit également examiner à fond, dans les trois ans suivant l'examen permanent de l'application de la loi doit également examiner à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de chaque loi, leurs dispositions et les conséquences de leur application.

Le Comité a procédé à cet examen statutaire au cours de la période 1985-1987. Le Comité est d'avis que l'examen a permis de cerner un certain nombre de problèmes importants, comme on le voit dans les présentes, et qu'il a également sensibilisé les institutions fédérales à l'existence et à l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. De l'avis du Comité, cet exercice salutaire devrait être repris dans quatre ans, soit vraisemblablement au début de la prochaine législature.

L'une des principales raisons qui justifie ce nouvel examen, c'est que les deux textes législatifs sont relativement récents. On n'a pas acquis suffisamment d'expérience dans certains domaines pour être en mesure de déterminer de façon satisfaisante si la structure et les dispositions des deux lois sont véritablement adéquates. Par exemple, après quelques autres années d'expérience dans l'application des dispositions concernant les grandes catégories d'exception, on devrait pouvoir établir beaucoup plus clairement si le système actuel favorise la liberté d'information ou si la portée des exceptions doit être restreinte davantage.

responsabilités du Conseil du Trésor qu'à celles d'un comité parlementaire. institution ni d'en examiner le contenu, puisque cette tâche correspond beaucoup mieux aux Comité n'a pas retenu l'idée de superviser lui-même la rédaction des rapports annuels de chaque sur la liberté d'information (Freedom of Information Act) de 1982, rapport qui se révèle fort utile. Le Département du Procureur général y produit chaque année un rapport de ce genre au sujet de la Loi rédaction du rapport global. On retrouve un excellent exemple de cette pratique en Australie; le de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Un fonctionnaire était chargé de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 1977, qui constituait la version originale le processus de contrôle parlementaire. Le Conseil du Trésor avait cette responsabilité en vertu de la global par le Conseil du Trésor, à partir des rapports de chaque institution fédérale, ce qui faciliterait renseignements personnels. La formule qu'il privilégie consisterait à faire préparer un rapport annuel l'application efficace de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des Le Comité a envisagé diverses options correspondant à l'objectif qu'il s'est fixé de promouvoir

précédent.7 activités de toutes les sociétés d'Etat mères dont l'exercice s'est terminé au plus tard le 31 juillet déposer devant le Parlement, au plus tard le 31 décembre de chaque année, un rapport global sur les XII de la Loi sur l'administration financière, qui stipule que le président du Conseil du Trésor doit On retrouve un précédent à la préparation de rapports annuels globaux dans la nouvelle partie

1982 pour renforcer les obligations des organismes en matière de présentation des rapports.9 que l'article (p) de la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels a été modifié en taux concernant les questions sur lesquelles doit porter leur rapport annuel.8 Il faut également souligner gestion et du budget a émis des lignes directrices précises à l'intention des organismes gouvernemenrapports présentés au Bureau de la gestion et du budget par chaque département. Le Bureau de la relève lui-même du Cabinet du Président. Tout comme au Canada, ce rapport annuel se base sur les présenté par le Bureau de l'information et des règlements du Bureau de la gestion et du budget, qui annuel sur l'application de la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels qui est Cette recommandation du Comité se base également sur un autre modèle, celui du Rapport

: sjəuuosaəd sauəməngiəsuəa institutions fédérales en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des examinées par certaines institutions fédérales dans leur rapport annuel, soient abordées par toutes les de déposer des rapports annuels. 10 En particulier, il recommande fortement que les questions suivantes, Ainsi, le Comité estime que les institutions fédérales devraient encore être tenues de préparer et

- lignes directrices ou manuels internes régissant les activités courantes d'AIPRP;
- problèmes particuliers rencontrés dans l'application des deux lois;
- des ressources financières; tableaux analysant les charges de travail aux fins de l'affectation des années-personnes et
- texte des politiques en matière de dispense des frais;

statistiques cumulatives sur plusieurs années;

fédérales traitent les demandes d'accès;

- fluxogramme indiquant aux auteurs des demandes de quelle saçon les institutions
- statistiques sur les domaines visés par les demandes d'accès;
- exemples des demandes reçues;
- origine géographique des demandes, par province ou par région; et
- l'accès. ventilation du genre de sichiers de renseignements personnels auxquels on demande

Le Comité reconnaît qu'un contrôle parlementaire efficace est essentiel à l'application de la loi. Comme le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée rendent compte directement au Parlement, il est crucial que le Parlement les entende régulièrement, par le biais de rapports annuels de même que d'audiences annuelles.

L'expérience positive du Commissaire fédéral à la protection des renseignements personnels en Allemagne de l'Ouest et de son collègue du Land de Hesse montre à quel point il est important d'établir une relation régulière, sur une base annuelle, entre la législature et l'organisme de protection. Cela est particulièrement important au Canada et en Allemagne de l'Ouest, où les autorités chargées de la protection ont seulement le pouvoir de donner des conseils et ne peuvent émettre des directives à l'intention des institutions fédérales.

La recommandation du Comité de tenir une série d'audiences annuelles régulières contribuera grandement à accroître la crédibilité du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans leurs relations avec les institutions fédérales. Toute institution qui serait tentée de passer outre aux conseils des Commissaires risquerait de subir les foudres du comité parlementaire. Le nouveau règlement régissant les activités des comités permanents devrait faciliter des contacts plus réguliers avec le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée.

Il existe un précédent à ces mesures; il s'agit de la série d'audiences annuelles tenues par le Comité des comptes publics au sujet du Rapport annuel du Vérificateur général. Le Comité des comptes publics entend également les témoignages de certaines institutions fédérales au sujet de questions particulières. Son mandat est énoncé dans un ordre de renvoi permanent, et il dispose des services d'un personnel professionnel à temps plein qui fait des recherches et des analyses en son nom. On retrouve un autre précédent dans le rôle joué par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires lorsqu'il s'agit de s'assurer que les mesures législatives adoptées par les institutions fédérales par pouvoir délégué sont conformes à un certain nombre de grands critères établis dans la Loi sur les textes réglementaires.

Recommandations:

7.6

1.6

- Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des venseignements personnels pour enjoindre au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de tenir des audiences pour examiner les rapports annuels du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans les 90 jours de séance qui suivent leur dépôt à la Chambre des communes. Cet examen serait prévu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel prievu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel professionnel nécessaire pour aider le Comité dans sa tâche,
- Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences régulières ou spéciales (pour examiner des questions particulières), afin de passer en revue les rapports annuels des institutions et organisations qui sont assujetties à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Améliorer les rapports annuels des institutions fédérales

Selon l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, chacun des responsables d'une institution fédérale visée par les deux lois doit présenter au Parlement un rapport annuel sur l'application des deux lois. Ces rapports sont transmis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. Jusqu'à maintenant, le Comité a bien reçu ces rapports, mais ne les a pas examinés en détail, sauf dans le cadre du présent examen.

Dans la pratique, les deux Commissaires ont résisté aux tendances de la bureaucratisation et se sont montrés hésitants à accroître leur personnel trop rapidement. Leur personnel comptait 51 années-personnes pour l'année se terminant le 31 mars 1986, par rapport aux 57 années-personnes prévues dans le Budget principal de 1985-1986. Ainsi, le Commissaire à la protection de la vie privée disposait d'années-personnes qui n'ont pas été utilisées.

Au 1^{er} janvier 1987, le personnel du Commissariat à la protection de la vie privée se composait de 23 personnes, celui du Commissariat à l'information de 20 personnes, et la gestion intégrée des deux Commissariat à la protection de la vie privée une partie proportionnelle du personnel de la gestion intégrée qu'il partage actuellement avec le Commissariat à l'information, le nombre total d'employés intégrée qu'il partage actuellement avec le Commissariat à l'information, le nombre total d'employés travaillant actuellement au Commissariat à la protection de la vie privée s'élèverait à 31.

Ces chiffres sont importants à la fois pour déterminer les ressources nécessaires pour permettre au Commissaire à la protection de la vie privée de s'acquitter de ses obligations statutaires en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et pour comparer le personnel du Commissariat à celui d'autres organismes de protection des données dans d'autres pays. La République fédérale d'Allemagne a un programme fédéral de protection des renseignements personnels comparable au système consultatif fédéral du Canada. Au 1^{er} janvier 1987, le Commissariat à la protection des renseignements personnels de la RFA disposait d'un personnel de 31 personnes (23 professionnels) pour une population d'environ 61 millions. Le Bureau de protection des renseignements personnels du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'État le plus vaste et le plus important, et qui a une population de 17 millions, disposait de 32 employés (21 professionnels). Le Land de Hesse, le premier population de 17 millions, disposait de 32 employés (21 professionnels). Le Land de Hesse, le premier population de 17 millions, disposait de 32 employés (21 professionnels). Le Land de Hesse, le premier population de se doter d'une loi sur la protection des renseignements personnels, avait 21 employés

Les responsabilités statutaires et les ressources humaines du Bureau fédéral de protection des renseignements personnels de l'Allemagne de l'Ouest sont presque identiques à celles du Commissariat canadien à la protection de la vie privée. On retrouve une différence importante cependant dans la façon dont les deux systèmes fédéraux sont appliqués, différence qui est difficile à évaluer en termes de besoins en ressources humaines : un certain nombre des responsabilités prévues par la loi fédérale de la RFA sont en fait confiées aux Lânder, et incombent ainsi aux autorités chargées de la protection des renseignements personnels de chaque État. Une autre différence significative est attribuable à la vaste étendue du Canada, ce qui entraîne un surcroît de travail pour le Commissariat canadien à la protection des protection de la vie privée lorsqu'il s'acquitte de ses responsabilités en matière de vérification des systèmes de renseignements personnels disséminés dans tout le pays.

Le Bureau de protection des renseignements personnels de la RFA exerce également un contrôle sur certaines entreprises qui sont plus ou moins équivalentes aux sociétés d'État canadiennes et a des responsabilités assez restreintes en matière de contrôle de certaines entreprises privées qui sont plus ou moins comparables aux entreprises privées de compétence fédérale au Canada. Ce sont les principaux domaines dans lesquels le Comité a recommandé un accroissement considérable des tâches du Commissaire à la protection de la vie privée, et il semble évident que ces nouvelles responsabilités nécessiterent des ressources humaines additionnelles.

(16 professionnels) pour une population de 5,6 millions.5

Amélioration du contrôle parlementaire

Le paragraphe 75(1) de la Loi sur l'accès à l'information et le paragraphe 75(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels stipulent tous deux que le Parlement doit désigner un comité chargé «de l'examen permanent de l'application» de la loi. C'est le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général qui a été chargé dudit examen. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'application des renseignements personnels en juillet 1983, le l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels en juillet 1983, le Comité n'a tenu aucune audience sur leur application.

faciliter le règlement rapide de ces questions. protection de la vie privée entretient avec ses collègues d'autres pays et d'autres provinces devraient au Canada sans se manifester aussi dans d'autres pays. Les contacts réguliers que le Commissaire à la est également vrai que de tels problèmes de protection des données ne surgiront vraisemblablement pas politiques que d'examiner les propositions des institutions gouvernementales et d'en faire la critique. Il lei encore, le Commissariat à la protection de la vie privée aura moins pour rôle de proposer des régissant autont été adoptées dans le cadre de la Loi sur la protection des renseignements personnels. cette dernière catégorie n'entraînera pas de surcroît de travail, dès que des lignes directrices la dépistage des drogues, et de l'utilisation du polygraphe ou détecteur de mensonge. Il est probable que plaintes au sujet de la surveillance électronique des employés, des analyses d'urine aux fins du entraîneront un surcroît de travail important sont les suivantes : contrôle et enquêtes concernant les période de quelques années, pour permettre la formation du personnel. Les nouvelles tâches qui recommande qu'on lui confie, même si, comme prévu, elles lui seront confièes graduellement sur une protection de la vie privée pour lui permettre de s'acquitter des tâches additionnelles que le Comité Il faudra peut-être accroître également le personnel et le budget actuels du Commissaire à la

ne peuvent être menées sans ressources financières et humaines adéquates. ou sur les directives du Parlement et(ou) du ministère de la Justice. Il est évident que de telles études transfrontières de données de caractère personnel), et pour procéder à des études de sa propre initiative l'utilisation accrue des micro-ordinateurs pour stocker les données du gouvernement et au sujet des flux répercussions sur la protection de la vie privée et saire rapport à leur sujet (notamment au sujet de recherche, pour continuer d'être en mesure de surveiller les innovations technologiques qui auront des Le Commissariat à la protection de la vie privée devra également renforcer sa capacité de

fardeau du Commissariat à la protection de la vie privée. estime que de telles activités peuvent et devraient être réalisées en collaboration, afin d'alléger le radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et du Conseil des sciences du Canada. Le Comité ministère des Communications, d'Approvisionnements et Services Canada, du Conseil de la gouvernement fédéral, chaque fois que c'est possible, par exemple en faisant appel aux experts du privée ait recours, pour ces activités de contrôle et de recherche, aux ressources actuelles du Il est également important, de l'avis du Comité, que le Commissaire à la protection de la vie

Commissaire plutôt que des directives. protection de la vie privée que les institutions fédérales, c'est-à-dire qu'elles recevront des conseils du commerciales, par exemple, se retrouveront dans la même position face au Commissariat à la renseignements personnels de nouvelles dispositions concernant le secteur privé, alors les banques selon la formule de l'autoréglementation. Si cependant l'on ajoute à la Loi sur la protection des régulière, si, comme le Comité le propose, les nouvelles dispositions sont appliquées en grande partie secteur privé de compétence sédérale ne supposera probablement pas un surcroît de travail de saçon fonction générale de contrôle et d'enquête au sujet des plaintes. Le Comité pense que le contrôle du d'ajouter à son fardeau administratif, mais il tient par ailleurs à souligner l'importance de cette Le Comité n'a pas l'intention de miner l'autorité du Commissaire à la protection de la vie privée ou représente des secteurs aussi vastes que les banques, la câblodistribution et la téléphonie, entre autres. responsabilités en matière de contrôle aux entreprises privées de compétence fédérale, puisque cela par suite des recommandations du Comité, la plus importante est peut-être l'élargissement de ses Parmi les nouvelles tâches qui seraient confiées au Commissariat à la protection de la vie privée

deux Commissariats, on constate qu'il avait été prévu que le Commissaire à la protection de la vie gestion intégrée et du personnel. Si l'on divise le personnel de soutien proportionnellement entre les protection de la vie privée, 15 au Commissariat à l'information et 24 aux services conjoints de la le Commissariat à la protection de la vie privée sait état de 59 postes : 20 au Commissariat à la L'organigramme établi par le Conseil du Trésor en 1983 pour le Commissariat à l'information et

CHAPITRE 9

CONCLUSIONS

Il y a lieu de commencer le présent chapitre par plusieurs observations générales.

Premièrement, le Comité tient à préciser qu'il sait pertinemment que la Charte canadienne des droits et libertés ne prévoit pas encore explicitement le droit constitutionnel à la protection de la vie privée. En 1981, devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution, l'honorable David Crombie, député, a proposé que le droit constitutionnel à la protection de la vie privée que le droit se libertés, mais cette proposition a été rejetée par un vote de 14 à 10. Plus récemment, la Cour suprême du Canada a parlé «d'attente raisonnable» face à la protection de la vie privée dans son jugement dans l'affaire Hunter c. Southam. L'absence de droit à la protection de la vie privée dans son jugement dans l'affaire Hunter c. Southam. L'absence de droit à la protection de la vie privée dans son jugement dans l'affaire Hunter c. Southam. Destacle important à la protection des droits individuels; par conséquent, les mesures précises de protection prévues dans les textes législatifs comme la Loi sur la protection des renseignements protection prévues dans les textes législatifs comme la Loi sur la protection des renseignements protection prévues dans les textes législatifs comme la Loi sur la protection des renseignements protection prévues dans les textes législatifs comme la Loi sur la protection des renseignements protection prévues de la protection des protection des droits individuels; par conséquent, les mesures précises de protection protection des droits individuels; par conséquent, les mesures précises de protection protection des droits individuels; par conséquent, les mesures précises de protection protection des la protection des la protection des la protection de la protection

Lorsque l'on envisagera des modifications à la Charte canadienne des droits et libertés, le Comité est d'avis que l'on devrait examiner attentivement la possibilité de prévoir un droit constitutionnel simple à la protection de la vie privée. La constitution de l'État de la Californie, par exemple, stipule que les résidents de l'État ont le droit à la vie privée. Les individus qui s'estiment lésés de ce droit peuvent recourir aux tribunaux.

Même si la Cour suprême du Canada a commencé à parler de protection de la vie privée dans son interprétation de la Charte, ce qui pourra amener graduellement à la reconnaissance d'un droit constitutionnel à la vie privée, l'idée de modifier la Charte explicitement à cette fin a beaucoup de mérite.

Répercussions sur les ressources

Le Comité est d'avis qu'il doit examiner les répercussions de ses recommandations sur le plan des ressources. Nous savons tous que les années 80 continuent d'être une période de restrictions budgétaires, et qu'un contrôle attentif des dépenses est l'une des principales préoccupations du gouvernement.

Il est heureux qu'un grand nombre des recommandations du Comité puissent être adoptées sans modifications à la structure actuelle de mise en application de la loi, qui fait appel notamment à la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice, à la Division de la gestion de l'information de la Direction de la protection de saministrative du Conseil du Trésor, et aux coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans les institutions fédérales.

Le Comité reconnaît que ses recommandations auront des répercussions importantes pour les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, et particulièrement pour ce dernier. Le Comité a recommandé que les deux Commissaires examinent de près les pratiques des sociétés d'État en matière d'information. Cependant, il a également recommandé que le Commissaire à la protection de la vie privée surveille les entreprises du secteur privé qui sont régies par le gouvernement fédéral. De surcroît, il faudra prévoir une augmentation, si modeste soit-elle, des budgets de déplacement et d'information publique des deux Commissariats, afin de leur permettre de sensibiliser davantage le public à l'existence des deux lois.

- 24 Article 36.3 de la Loi sur la preuve au Canada.
- 24 Carey c. Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario (décision non publiée de la Cour suprême du Canada, 18 décembre 1986, juge La Forest).
- 2 F.C. 463.
- Cold et le ministre du Revenu national et Gold et le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (Cour fédérale, Division de première instance, T-236-85 et T-1335-86).
- 2x Government in the Sunshine Act, Pub.L. No. 94-409, 90 Stat. 1241 (1976).
- 29 Voir S. Stephenson, «Government in the Sunshine Act: Opening Federal Agency Meetings» (1976) 26 Am. U.L.Rev. 154.

KENAOIS

S.R.C. 1970, c. O-3.

- Les jugements rendus dans des causes britanniques semblent appuyer cette interprétation. Par exemple, dans Rex v. Crisp and Homewood (1919) 83 J.P. 121, [1921] IK.B. 451, un commis du War Office a été reconnu coupable d'avoir transmis à un tailleur des informations au sujet des uniformes des officiers. La cour a rejeté l'argument selon lequel la loi n'avait pas été prévue pour couvrir ce genre d'information. Voir également les causes canadiennes Regina v. Biernacki (1962) 37 C.R. 226 et Rex v. Boyer (1946) 94 C.C.C. 195.
- Loi sur les secrets officiels, S.R.C. 1970, c. O-3, para. 4(3).
- * Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (Rapport MacKenzie), Version abrêgée, juin 1969.
- Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act, 1911 (1972) HMSO, Cmmd 5104 (le Rapport Franks), p. 37.
- Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald), Ottawa, 1981, partie IX, chapitre 2.
- Commission de résorme du droit du Canada, Les crimes contre l'État, document de travail 49, Ottawa, 1986.
- .15.q ,.bid1 *
- Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (Rapport MacKenzie), Version abtégée, juin 1969.
- .ps 48 .q ..bid1 or
- .98 .q ., bid1 11
- Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, annexe III.
- Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes règlementaires, 11° Session, 30° Législature, 1974-1975, 48:26, le 18 novembre 1976.
- 14 Ibid., 32:15, le 25 juin 1975.
- 15 5 U.S.C. articles 1206-1208 et 2302 (1982).
- Mémoire du Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, le 19 mars 1986, p. 34.
- Projet de loi C-229, Première lecture le 20 octobre 1986.
- Employees, 1986, p. 332-352.
- 19 Article 74 de la Loi sur l'accès à l'information et article 74 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.
- ²⁰ Le Projet de loi C-43 a reçu la sanction royale le 7 juillet 1982 et est devenu le chapitre III des S.C. 1980-81-82. La Loi sur l'accès à l'information constituait l'annexe I de ce projet de loi, la Loi sur la protection des renseignements personnels l'annexe II et les modifications à la Loi sur la preuve au Canada l'annexe III.
- 21 S.R.C. 1970 (2° supp.), c. 10.
- 22 Jack Gold et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Cour d'appel fédérale, A-440-85, 1986, juge Mahoney.
- Paragraphe 36.1(2) de la Loi sur la preuve au Canada.

l'argument du gouvernement provincial selon lequel toute la catégorie des documents du Cabinet, est protégée. 25 La Cour suprême reconnaît qu'il peut y avoir certains documents du Cabinet, par exemple ceux qui ont trait à la sécurité nationale ou aux relations diplomatiques, dont la communication pourrait bien être refusée, même sans révision judiciaire. 26 Néanmoins, la Cour a rejeté le principe selon lequel une catégorie entière de documents puisse être protégée; dans chaque cas, elle se réserve le droit d'examiner les documents et de déterminer si, compte tenu des intérêts de chaque partie, ils doivent être communiqués ou non.

En conséquence, le Comité recommande que la Loi sur la preuve au Canada soit modifiée de façon à correspondre à ces jugements de common law. Pourquoi en effet la formule retenue dans la Loi sur la preuve au Canada pour décider de la communication des renseignements ayant trait aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales ne s'appliquerait-elle pas également aux documents du Cabinet?

Recommandation:

1.8

Le Comité recommande que l'on abroge l'article 36.3 de la Loi sur la preuve au Canada [renseignement confidentiel du Conseil privé. Aux fins de renseignements exclus, soit les renseignements confidentiels du Conseil privé. Aux fins de cette disposition, la définition de «renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» devrait être modifiée conformément à la modification proposée au chapitre 3 des présentes.

Des difficultés se présentent, dans le contexte judiciaire, lorsque les tribunaux sont appelés à examiner les mêmes renseignements personnels ou documents demandés en vertu de la Loi sur l'accès d'un ministre l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Un certificat d'un ministre aux termes de la Loi sur la preuve au Canada est-il pertinent lorsqu'il s'agit de questions qu'un tribunal doit trancher par suite d'un appel interjeté en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels? Cette question est actuellement étudiée par la Cour fédérale du Canada. Le jugement de la Cour, qui permettra de clarifier les relations entre les Cour fédérale du Canada. Le jugement de la Cour, qui permettra de clarifier les relations entre les trois lois, devrait être soigneusement analysé par le Parlement.

La transparence du gouvernement

II y a plus de dix ans, une majorité écrasance du Congrès américain adoptait une Loi sur la transparence du gouvernement (Government in the Sunshine Act). ²⁸ La plupart des États américains ont adopté des lois stipulant que les réunions des organismes publics doivent généralement être ouvernementales au public. Ces mesures ont modifié en profondeur la façon dont les autorités gouvernementales administrent les affaires de l'État. ²⁹ La loi fédérale américaine stipule que la plupart des réunions des administrent les affaires de l'État. ²⁹ La loi fédérale américaine stipule que la plupart des réunions des organismes fédéraux doivent être ouvertes au public et ne peuvent être tenues à huis clos que si la majorité des membres de l'organisme décident par vote de procéder ainsi pour des motifs précis. Le public doit être informé à l'avance de toutes les réunions et si une réunion se tient à huis clos, il faut expliquer pourquoi. Lorsque les réunions sont fermées au public, un procès-verbal des délibérations doit être dressé et les parties qui ne concernent pas les questions exemptées doivent être publiées sur demande.

Le Comité estime que l'expérience américaine dans le cadre de cette loi devrait être surveillée de près par un autre comité parlementaire, ce qui permettrait de déterminer si une législation analogue devrait être appliquée aux institutions et organismes du gouvernement du Canada.

Le Comité a entendu certains témoignages sur la question des dénonciateurs. Par exemple, le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public demande la protection des dénonciateurs contre d'éventuelles poursuites aux termes de l'article 111 du Code criminel et contre les congédiements. El même façon, par l'entremise d'un projet de loi d'initiative parlementaire, le député Bill Vankoughnet voulait faire modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne, le Code canadien du travail et la décidés par des employeurs du secteur publique et prévoir «des sanctions appropriées contre les renvois décidés par des employeurs du secteur public en représailles pour des divulgations par des employées de fautes graves de leurs employeurs». Entre autres, ce projet de loi précisait qu'un fonctionnaire qui, de fautes graves de leurs employeurs». Entre autres, ce projet de loi précisait qu'un fonctionnaire qui, de vonne foi, a révélé un cas d'inconduite grave de la part de son employeur n'est pas coupable d'une violation de son serment de discrétion.

De la même façon, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a récemment recommandé des mesures complètes de protection des dénonciateurs. En vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels duiconque agit de bonne foi dans la communication d'un document ou de renseignements personnels bénéficie de l'immunité devant toute juridiction civile ou criminelle. Le Comité invite le Parlement à envisager toutes les répercussions d'une législation conçue pour protéger les dénonciateurs et recommande fortement à la Chambre des communes de renvoyer la question à un comité constitué à cette fin, pour examen approfondi.

Loi sur la preuve au Canada et privilège de la Couronne

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ont été édictées en annexe au projet de loi C-43.20 La troisième annexe de ce projet de loi apportait des modifications à la Loi sur la preuve au Canada. L'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale²¹ était abrogé et remplacé par les nouvelles dispositions de la Loi sur la preuve au Canada. Comme l'a fait observer le juge Mahoney:

... le législateur a manifestement jugé opportun de substituer un pouvoir discrétionnaire accordé aux tribunaux à ce qui était jusque-là un droit absolu de l'exécutif de refuser la divulgation. ... Le pouvoir exécutif était incapable de maintenir la crédibilité du système de privilège absolu codifié au paragraphe 41(2) [de la Loi sur la Cour Jédérale].²²

tenu de refuser la divulgation du renseignement, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet. 24 Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans de tels cas, le tribunal ou l'organisme sera preuve au Canada correspond à la définition prévue dans la Loi sur l'accès à l'information et dans la constitue un renseignement confidentiel du Cabinet, dont la définition aux termes de la Loi sur la renseignements, le ministre ou le greffier peut attester par écrit que le renseignement en question renseignement devant un tribunal ou un organisme ayant le pouvoir de contraindre à la production de Lorsqu'un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé s'oppose à la divulgation d'un peut être décidée uniquement par le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge désigné par lui. motifs ayant trait aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, la question public invoquées lors de l'attestation».23 Dans les cas où l'opposition à la divulgation se fonde sur des l'espèce, les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt peut prendre connaissance des renseignements et ordonner leur divulgation... si elle conclut qu'en d'intérêt public déterminées». Lorsque cette opposition est portée devant une cour supérieure, «celle-ci ou par écrit devant eux que ces renseignements ne devraient pas être divulgués pour des raisons personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, en attestant verbalement intéressée peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant un tribunal, un organisme ou une En vertu des nouvelles dispositions, «un ministre de la Couronne... ou toute autre personne

Cette dernière disposition concernant les documents confidentiels du Cabinet semble aller à l'encontre de récents jugements qui ont été rendus par des tribunaux canadiens de common law. Le principe selon lequel une catégorie entière de documents ne peut être soumise à l'examen judiciaire a été rejeté dans certains arrêts récents. Dans un jugement unanime, la Cour suprême du Canada a déterniné qu'elle peut examiner certains documents confidentiels d'un cabinet provincial, en dépit de déterminé qu'elle peut examiner certains documents confidentiels d'un cabinet provincial, en dépit de

Le 18 juin 1986, l'honorable Perrin Beatty, alors Solliciteur général du Canada, annonçait une importante réforme des politiques de sécurité administrative. Même si celles-ci ne visent pas les demandes d'accès à des documents ou à des renseignements personnels en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, elles ont des répercussions indirectes sur ces deux lois, puisque les nouvelles politiques sont conçues pour réduire le nombre de documents qui font l'objet d'un classement sécuritaire et qui, en conséquence, seront plus vaissemblablement touchés par les mesures d'exception prévues dans les deux lois. Selon les nouvelles politiques, le document ne fera l'objet d'un classement sécuritaire que s'il concerne l'un ou l'autre des six domaines suivants : défense nationale, affaires internationales, sécurité nationale (y compris les activités hostiles et subversives et les menaces à la sécurité du Canada. Ces catégories du Cabinet, affaires fédérales-provinciales et certains intérêts économiques du Canada. Ces catégories se basent sur les catégories d'exception prévues dans la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le nombre de postes qui nécessitent une cote sécuritaire au sein du gouvernement a été réduit; le niveau de la cote sécuritaire est directement relié à l'ampleur du préjudice que le fonctionnaire pourrait causer s'il divulguait l'information sans y être autorisé. Selon l'ampleur de ce préjudice, il y a maintenant trois niveaux de classification seulement : très secret, secret et confidentiel.

Le Comité surveillera étroitement les répercussions de ces récentes modifications au système de classification et aux politiques de sécurité administrative.

Serment de discrétion

En entrant à la Fonction publique, chaque fonctionnaire doit prêter un serment d'office et de discrétion dans lequel il fait la déclaration suivante:

Je jure que ... sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi. 12

Des témoins qui ont comparu devant d'autres comités du Parlement ont beaucoup critiqué ce serment. Par exemple, D.F. Wall, alors membre du Bureau du Conseil privé, a fait la déclaration suivante : «En fait, si je ne me trompe, le serment [de discrétion] n'ayant aucun fondement juridique, il ne peut faire l'objet de sanctions juridiques, mais uniquement de sanctions administratives». De la même façon, Gordon Robertson, alors secrétaire du Cabinet aux relations fédérales-provinciales, a affirmé que «la déclaration sous serment est beaucoup trop générale. Il n'est pas possible de l'observer à la lettre et pour cette raison, on a tendance à la prendre à la légère». L'a

En dépit de ces opinions, le serment de discrétion a sans aucun doute contribué à l'atmosphère de secret qui règne dans la Fonction publique. Le Comité est d'avis qu'une réforme s'impose. Un autre comité du Parlement devrait être chargé de l'évaluation des répercussions du serment de discrétion.

Les dénonciateurs

Devrait-on intenter des poursuites contre un fonctionnaire qui viole son serment de discrétion en communiquant des informations qui révèlent une inconduite de la part d'un autre fonctionnaire? Si le dénonciateur agit de bonne foi, et s'il est montré par la suite de façon objective que la communication de l'information correspondait véritablement à des motifs d'intérêt public, devrait-on prendre quand même des mesures disciplinaires contre lui? Cette question a fait l'objet de débats considérables ces dernières années. Ceux qu'il est convenu d'appeler les dénonciateurs se sont vu accorder une protection statutaire aux États-Unis en vertu de la Loi sur la réforme de l'emploi dans la fonction publique (Civil statutaire aux États-Unis en vertu de la Loi sur la réforme de l'emploi dans la fonction publique (Civil divulguer des renseignements pour des motifs d'intérêt public, par exemple pour réduire les dépenses divulguer des renseignements pour des motifs d'intérêt public, par exemple pour réduire les dépenses gouvernementales ou dénoncer des cas de fraude, de gaspillage et d'autres abus.

CHYLLLKE 8

AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION

Le mandat du Comité est énoncé à l'article 75 de la Loi sur l'accès à l'information. Le Comité n'a pas seulement examiné «l'application» de la loi, mais il a aussi tenté d'entreprendre un examen approfondi «des dispositions de la loi ainsi que des conséquences de son application»; cependant, son examen n'est pas allé au-delà des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Quoi qu'il en soit, il s'est produit des faits nouveaux, tant au Canada qu'à l'étranger, qui ont des répercussions sur ce qu'il s'est produit des faits nouveaux, tant au Canada qu'à l'étranger, qui ont des répercussions sur ce qu'il est convenu d'appeler de façon générale «le droit de savoir du public». Le Comité a donc relevé quelques-uns de ces faits nouveaux, que les membres du Parlement voudront peut-être étudier plus à fond par la suite.

Loi sur les secrets officiels

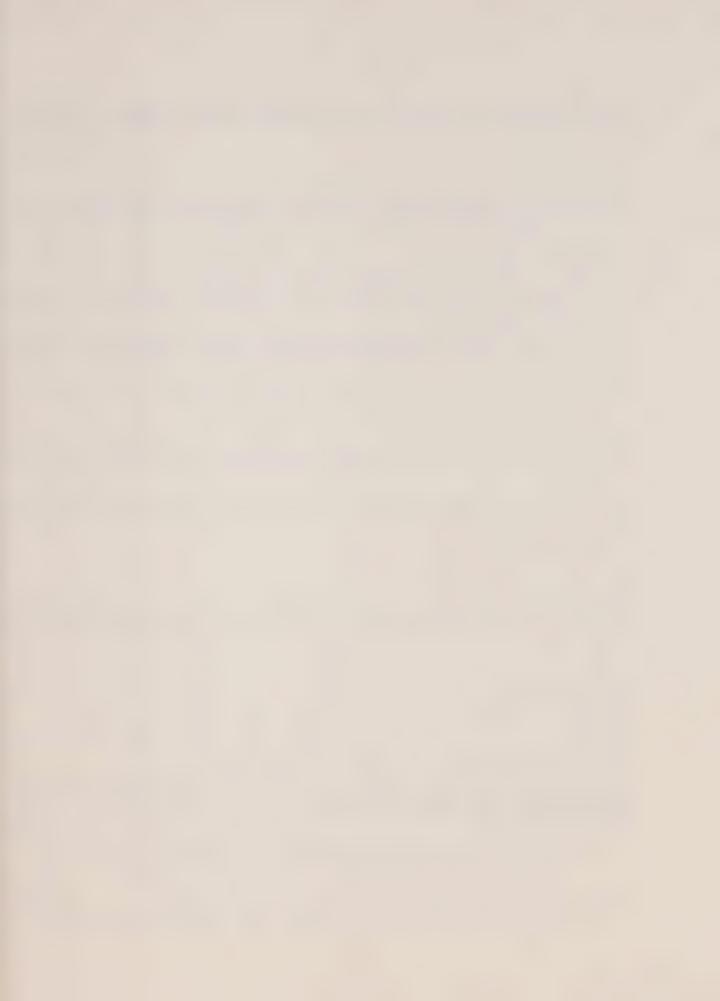
La Loi sur les secrets officiels, est un texte législatif rédigé de façon assez vague qui impose des contraintes importantes pour les fonctionnaires. Elle est pratiquement identique à une loi britannique de 1911 et ses restrictions sont rédigées pratiquement dans les mêmes termes que ceux qui avaient été utilisées par le législateur britannique à la veille de la Première Guerre mondiale. La Loi sur les secrets officiels avait pour objet de décourager l'espionnage. Cependant, comme elle est formulée en des termes très vastes et très ambigus, elle vise beaucoup plus que la notion traditionnelle d'espionnage. De la même façon, elle ne se limite pas aux renseignements secrets; la communication de toute information concernant l'administration publique peut entraîner une peine de quatorze ans d'emprisonnement. Selon la loi, il est également illégal de recevoir de l'information tout en sachant ou en ayant des motifs concernant l'administration publique peut entraîner une peine de quatorze ans d'emprisonnement. Selon la loi, il est également illégal de recevoir de l'information tout en sachant ou en ayant des motifs sécurité* et, en Angleterre, la Commission Franks⁵, de même que la Commission d'enquête sur la profondeur de la Loi sur les secrets officiels. Il semble que la seule chose qui ait tempéré la rigidité de certaines activités de la GRC (Commission McDonald)⁶ ont toutes recommandé une révision en profondeur de la Loi sur les secrets officiels. Il semble que la seule chose qui ait tempéré la rigidité de la loi, c'est la modération dont a fait preuve la Couronne dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires.

Récemment, le gouvernement a indiqué qu'il examinait la Loi sur les secrets officiels en vue de la réviser. La Commission de réforme du droit du Canada a également fait d'importantes recommandations à cet égard. La Commission note dans un document de travail «qu'on peut à juste titre considérer [la Loi sur les secrets officiels] comme l'un des textes législatifs les plus mal rédigés». Même si, en théorie, la Loi sur les secrets officiels peut coexister avec la Loi sur l'accès à l'information, le Comité encourage le gouvernement du Canada à poursuivre ses mesures de réforme à ce chapitre.

La classification des documents

La Commission royale d'enquête sur la sécurité a publié son rapport en 1969.9 Elle y analysait la classification des documents officiels, en précisant que celle-ci ne se fondait sur aucun texte législatif le système de classification a été établi dans une directive du Cabinet qui, de ce fait, a exercé la prérogative royale. Une grande confusion entourait la question de savoir qui avait le pouvoir de classer les documents dans les quatre catégories prévues, soit très secret, secret, confidentiel et diffusion restreinte. 10

La Commission estimait que le système de classification était extrêmement ambigu et très disficile à appliquer avec précision. Avant que quiconque puisse avoir accès à un document classé dans la catégorie «secret», il devait faire l'objet d'une enquête de sécurité de la GRC; une enquête sur le terrain devait également être effectuée au sujet des fonctionnaires devant avoir accès aux documents «très secrets». La Commission royale recommandait que la dernière des quatre catégories, «disfusion restreinte», soit abolie. L'absence de programme de déclassification des documents constituait un autre problème.



- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 9.
- Ontario, Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information, III, 221, 231 et, en général, chapitre 20.
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 16.
- 41 Groupe de recherche informatique et droit, L'identité piratée, p. 304-305.
- 42 Voir Conseil de l'Europe, Rapport sur la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des dossiers à caractère personnel, Strasbourg, 1981. À comparer avec la publication suivante: Nigel Savage et Chris Edwards, «Transborder Data Flows: The European Convention and United Kingdom Legislation», International and Comparative Law Quarterly, XXXV (1986), 710-717.

- l'abonné;
- une personne qui, de l'avis raisonnable de la compagnie, cherche à obtenir les renseignements en qualité de mandataire de l'abonné;
- une compagnie qui s'occupe de fournir à l'abonné des annuaires téléphoniques, sous réserve que les renseignements soient requis à cette fin; ou
- un mandataire de la compagnie dont les services ont été retenus aux fins d'obtenir le règlement de l'état de compte de l'abonné, sous réserve que les renseignements soient requis à cette fin.
- 11.2 La responsabilité de la compagnie relativement à la divulgation de renseignements contrairement aux prescriptions du paragraphe 16.1.
- 11.3 Sur demande, les abonnés ont le droit d'examiner tous les renseignements que la compagnie détient au sujet de leur service. (Décision Télécom CRTC 86-7, Examen des règlements généraux des transporteurs publics de télécommunications tions terrestres assujettis à la réglementation fédérale, Modalités de service, le 26 mars 1986.)
- England, (1924), 1 K.B. 461 (C.A.). Cette cause a été citée dans Haughton v. Haughton, [1965] 1 O.R. 481 à 482.
- 22 Cette question est discutée en termes plus voilés dans le Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 15.
- 23 Ontario, Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information, 3 volumes, Toronto, 1980.
- On trouvers plus de détails sur les préoccupations du public au sujet du traitement de l'information personnelle par les banques dans une enquête nationale menée par la Banque Royale du Canada en 1984. Voir 1984 Royal Bank of Canada Privacy Study, Affaires publiques, Banque Royale du Canada, Montréal, août 1984. La Banque a transmis un exemplaire de ce rapport très informatif au Comité.
- 25 Voir Audiences, fascicule n° 25, 10 juin 1986, 25:5-9-18.
- 26 Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 2.
- Le ministère du Travail dispose d'une liste de ces employeurs. Au 3 janvier 1987, seulement 65 de ces employeurs, y compris certaines sociétés d'Etat déjà visées par la Loi sur la protection des renseignements personnels, comptaient plus de 500 employés.
- 2x Loi du 27 janvier 1977 sur la protection des renseignements personnels dans le traitement des données, parties III et IV.
 Voir D' Werner H. Ruckriegel, «Private Sector Data Protection Control in Germany», Transnational Data Report, V, mars
 1982, 95-96.
- 29 Voir Transnational Data and Communications Report, IX, 11º 10, octobre 1986, p. 24.
- D.C., 1977.
- On trouvers une liste de publications pertinentes dans l'étude en trois volets du Bureau d'évaluation de la technologie : Office of Technology Assesment, «Federal Government Information Technology: Congressional Oversight and Civil Liberties», publiée entre octobre 1985 et juin 1986.
- ³² Voir D' J. Bing, Impact of Developing Information Technology on Data Protection Legislation, OCDE, Comité des politiques d'information, d'informatique et de communications, Paris, 1986, PIIC[86]5, p. 14-31, 49.
- On trouvers des articles sur chacune de ces pratiques dans le Globe and Mail, 17 janvier 1986; 1er octobre 1985; 1er novembre 1985; et 7 février 1986.
- 24 Voir Cecilia Magnusson, Offentlighetsprincipens tillämpning på myndigheters dataregister. En falstudie och enkätundersökning [Application du principe de la transparence aux dossiers informatisés tenus par les organismes publics enkätude de cas]. Stockholm, Institutet för Rättsinformatik, Stockholms Universitet, 1983, IRI-rapport 1983; T.
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 9.
- .6 .d .. pid1 .05
- Ibid., p. 8. On trouvers une étude des répercussions des micro-ordinateurs dans Office of Technology Assessment, Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy, Washington, D.C., juin 1986, p. 24-25, 109-111.

KENAOIS

- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, Ottawa, 1986, p. 12.
- . 81 .q ,. bid1 2

.bidl

- septembre 1986, p. B4. généralement, dans Wilfred List, «Electronic monitoring sparks new debate in the workplace», The Globe and Mail, le 22 l'Alberta dans Peter Lowrey, «Messages give unions Big Brother visions», Calgary Herald, le 20 octobre 1986; et. plus On trouvera plus de détails au sujet de cette pratique et des préoccupations exprimées par le milieu syndical dans le sud de
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 12.
- civiles avaient exercé des pressions sur le Solliciteur général de l'Ontario aux mêmes fins (ibid., le 7 mars 1986). janvier 1987, p. A4). En 1986, le chef adjoint de la Police régionale de Niagara et l'Association canadienne des libertés privée pour assurer un contrôle de la surveillance vidéo de particuliers par la police au Canada (The Globe and Mail, 14 de cette province dans lequel elle priait instamment le gouvernement sédéral de modifier la Loi sur la protection de la vie Dans une affaire connexe, la Commission de police de la Colombie-Britannique a présenté un rapport au Procureur général
- droit du Canada, La surveillance électronique, document de travail 47, Ottawa, 1986. On trouvera une étude qui tombe bien à point de la Loi sur la protection de la vie privée dans Commission de résorme du
- avait échangé de la correspondance sur la même question avec le même comité au printemps de 1986. 18 pages intitulé «Canadian Forces Proposed Urinalysis Programme». Le Commissaire du Service correctionnel du Canada Défense nationale présentait au Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires un document de A3; au Service correctionnel du Canada, voir ibid., 1er octobre 1986, p. A11; chez Air Canada, voir ibid., 1er octobre 1986, p. A11; aux CFN, voir ibid., 9 septembre 1986, p. A8. En juin 1986, le Bureau du juge-avocat général du ministère de la Au sujet des tests de dépistage des drogues dans les Forces armées canadiennes, voir The Globe and Mail, 18 août 1986, p.
- août 1986, cité dans R.J.Q. (1986) (C.S.) 2196. Jean-Pierre Dion c. Procureur général du Canada et Service correctionnel du Canada, Cour supérieure du Québec, 18
- Incidences pour le Canada, Ottawa, 1985. directrices regissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'OCDE: privée et les flux transfrontières de données de caracière personnel, Paris, 1981; et ministère de la Justice, Les Lignes Voir Organisation de coopération et de développement économiques, Lignes divectrices régissant la protection de la vie
- permanent de la justice et du Solliciteur général (ci-après appelés Audiences), fascicule n° 11, 13 mai 1986, 11:25. 11 Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 17; Procès-verbaux et témoignages du Comité
- 12 Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 16.
- de caractère personnel de l'OCDE: Incidences pour le Canada, Ottawa, 1985. Ministère de la Justice, Les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données
- Chambre des communes, Débats, 1 re Session, 32° Législature, vol. XVI, p. 18854.
- 15 Data Protection Act 1984, c. 35, art. 4.
- d'information juridique, Montréal, 1986, p. 189 et, en général, p. 119-189. personnel dans le secteur privé au Québec et sur leur réglementation en droit comparé et international, Société québécoise droupe de recherche informatique et droit, L'identité piralée: Etude sur la situation des bases de données à caractère
- 17 Ibid., p. 278-317, 320-326.
- privèe. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, Lignes directrices régissant la protection de la vie
- 20 Selon l'article 11 des nouvelles Modalités de service:

18 Audiences, fascicule nº 16, 27 mai 1986, 16:7-22.

téléphone inscrit de l'abonné, sont confidentiels, et la compagnie ne peut les communiquer à nul autre que : renseignements que la compagnie détient au sujet d'un abonné, à l'exception du nom, de l'adresse et du numéro de 11.1 A moins que l'abonné n'y consente par écrit ou que la divulgation ne soit exigée par les autorités juridiques, tous les

données.41 gouvernement provincial lui-même prenne la responsabilité du contrôle des flux transfrontières de de recherche informatique et droit pour le gouvernement du Québec recommandait que le se révéler nécessaires. Le Comité a constaté avec intérêt que la récente étude entreprise par le Groupe protection éventuelles au sujet des flux transfrontières de données dans les domaines où elles pourront questions dans les présentes, il tient également à inciter le gouvernement à envisager des mesures de protection.40 Cependant, puisque le Comité sait des recommandations sur un certain nombre de ces fédérales, et que trop peu d'organismes non gouvernementaux ont adopté leur propre code de que la Loi sur la protection des renseignements personnels n'a pas été étendue à toutes les institutions POCDE, que neuf provinces sur dix n'ont pas de loi sur la protection des renseignements personnels, renseignements personnels, puisque le Canada a fait si peu pour appliquer les Lignes directrices de peut-être un peu prématuré de s'inquiéter des flux transfrontières de données et de la protection des protection des lois canadiennes.39 Le Comité convient avec le Commissaire à l'information qu'il est le notait le juge Horace Krever, ces informations ne sont assujetties ni au champ d'application, ni à la 100 des 10 millions de dossiers figurant dans le fichier du Bureau concernaient des Canadiens. Comme d'information médicale maintient des pratiques équitables en matière d'information. En 1977, 6,2 p. étrangère. Si de tels transferts ont effectivement lieu, les Canadiens ont le droit de savoir si le Bureau devrait envoyer des données confidentielles sur l'état de santé d'individus identifiables à une destination risques en matière d'assurance. Ainsi, un assureur canadien qui aurait recours aux services du Bureau Bureau à l'intention des compagnies d'assurance-vie de l'Amérique du Nord au sujet de mauvais Les abonnés à ses services font couramment des recherches dans la base de données que maintient le Greenwich, au Connecticut, et ses données sont stockées dans des ordinateurs qui se trouvent à Boston. des données. Le Bureau d'information médicale (Medical Information Bureau) a son bureau chef à On a relevé aux Etats-Unis un cas particulier qui pourrait entraîner des problèmes de protection

Le Comité a résisté à la tentation de demander au Commissaire à la protection de la vie privée de mener une étude spéciale sur la question, conformément à l'article 60 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et de la présenter au Parlement, puisque les ressources et la compétence nécessaires à une telle entreprise sont disséminées dans tout le gouvernement. En effet, un certain nombre d'institutions fédérales de premier plan, particulièrement le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Justice, ont déjà des responsabilités importantes en ce qui concerne la protection de la vie privée et d'autres aspects importants des flux transfrontières de données. Malheureusement, on n'a pas accordé suffisamment d'attention ni de ressources à ces responsabilités au cours des dernières années.

Ce qu'il faut, c'est que ces organismes clés entreprennent une étude coordonnée sur les groupe chargé de l'étude comprendrait des représentants du ministère des Communications, du Commissariat à la protection de la vie privée, du Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et du Conseil des sciences du Canada, de même que des organismes provinciaux et des associations du secteur privé concernés. L'une des premières tâches d'un pareil groupe d'étude serait d'examiner les répercussions, pour le Canada, de l'entrée en vigueur, le let octobre 1985, de la d'examiner les répercussions, pour le Canada, de l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, du Conseil de l'Europe. 42 Comme cette convention a force de loi dans les pays membres, elle est en train de devenir rapidement la principale déclaration internationale sur la protection des données.

Recommandation:

Le Comité recommande que le gouvernement procède à un examen et à une étude des répercussions, pour la protection de la vie privée des résidents canadiens, des flux transfrontières de données dans le secteur public et dans le secteur privé. Une telle étude devrait être présentée au Parlement dans l'année qui suit le dépôt des présentées.

protection de la vie privée. Des renseignements personnels exacts ou non, peuvent être compilés, extraits, communiqués ou manipulés sans que le sujet le sache, dans des micro-ordinateurs aussi facilement que dans les gros ordinateurs centraux.

Le nouveau motif d'inquiétude c'est que les micro-ordinateurs ou les ordinateurs individuels confèrent ce pouvoir à un nombre toujours croissant de personnes... Quiconque utilise un ordinateur individuel est maître d'une machine dont la capacité de mémoire équivaut à de nombreux fichiers et qui peut ette mise en communication avec d'autres ordinateurs semblables et même avoir accès à des réseaux centralisés de documents.38

Le Comité partage ces préoccupations du Commissaire à la protection de la vie privée et applaudit à ses efforts constants pour cerner de tels problèmes.

Recommandations:

7.10 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, les institutions fédérales et le Commissaire à la protection de la vie privée établissent de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques pour faire face aux nouveaux problèmes de protection des renseignements personnels que posent le stockage et l'utilisation des données personnelles dans des micro-ordinateurs.

7.11 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée présentent chacun au Parlement un rapport sur les solutions à apporter à ces nouveaux problèmes dans les dix-huit mois suivant le dépôt des présentes.

Les flux transfrontières de données

Les Canadiens se préoccupent particulièrement de la question des transferts internationaux de données personnelles effectués par les autorités gouvernementales et le secteur privé au moyen de divers modes de communication, y compris les transmissions par ordinateur et par satellite. Ils craignent, et c'est bien compréhensible, qu'une fois sorties du territoire canadien, diverses catégories de données personnelles soient soustraites au contrôle de la loi canadienne. Même s'il existe de nombreux autres aspects économiques et commerciaux aux flux transfrontières de données qui méritent peut-être une priorité plus élevée à l'heure actuelle, les aspects concernant la protection de la vie privée n'ont pas reçu une attention adéquate de la part du gouvernement jusqu'à maintenant.

Les problèmes occasionnés par les flux transfrontières de données sont en réalité assez simples. Des données personnelles concernant des Canadiens sont couramment transférées et stockées à l'extérieur du pays par les autorités fédérales ou provinciales et par le secteur privé. Puisque de tels transferts ont déjà lieu, du moins jusqu'à un certain point, y a-t-il des mesures de protection des données à leur égard, et dans l'affirmative, quelles sont-elles?

Certains intervenants estiment que de tels transferts de données se font rarement à partir du Canada. Par exemple, la Banque Royale du Canada déclare qu'il n'est pas dans ses habitudes de transferer couramment des données sur des individus identifiables dans le cadre de ses transactions. Mais des pays européens dont la tradition en matière de protection des données remonte à plus longtemps que celle du Canada, ont découvert que des transferts importants se font au sujet de la maindongtemps que celle du Canada, ont découvert que des transferts importants se font au sujet de la maindocuvre et du personnel des multinationales, de même que dans le domaine de la recherche médicale.

Les Canadiens ont besoin de plus d'information sur les flux transfrontières de données personnelles dans des domaines aussi variés que les transactions bancaires, les systèmes de renseignements financiers, les services de cartes de crédit, les soins de santé, les syndicats, les dossiers du personnel et de la paye, les réservations aériennes et les activités générales du gouvernement. Les transferts internationaux de données dans ces domaines sont assujettis à des contrôles en vertu des lois européennes de protection des données.

nécessaire pour contrôler les répercussions des technologies d'information sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, dans les sociétés d'État et dans les entreprises privées de compétence fédérale. Le Comité recommande instamment que ce pouvoir de contrôle s'exerce en consultation avec les institutions fédérales concernées, notamment le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, Approvisionnements et Services Canada, le ministère des Communications, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Conseil des sciences du Canada.

7.8 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la Loi sur la protection de la vie des venseignements personnels pour autoriser le Commissaire à la protection de la vie privée à entreprendre des études spéciales connexes de sa propre initiative.

Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la Loi suv la protection des venseignements personnels pour donner à la Chambre des communes le pouvoir de demander au Commissariat à la protection de la vie privée d'entreprendre des études spéciales ou de lui renvoyer de telles études. Il est entendu que si le Commissariat est ainsi chargé de telles études spéciales, il faudra lui donner les ressources nécessaires pour les réaliser, afin d'éviter qu'il ait à y affecter les ressources qu'il consacre actuellement à ses autres activités.

Contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs

6.7

«La vaste quantité des collections décentralisées (souvent portatives) et non déclarées de renseignements personnels porte une atteinte sérieuse aux principes des pratiques équitables en matière d'information formulés dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.»³⁵ En faisant cette déclaration, le Commissaire à la protection de la vie privée voulait avant tout exprimer ses doutes légitimes quant aux pouvoirs de la Loi sur la protection des renseignements personnels face à l'utilisation sans cesse croissante des ordinateurs et des techniques de télécommunication.

Le gouvernement fédéral achète de vastes quantités de micro-ordinateurs ou d'ordinateurs personnels qui permettent de stocker et d'utiliser des renseignements personnels aussi facilement que les unités centrales de traitement plus traditionnelles. Comme l'ajoutait le Commissaire : «L'aptitude des ordinateurs individuels à se créet leurs propres systèmes de documents et à partager des renseignements sans laisser de traces vérifiables crée des menaces nouvelles avec répercussions lointaines pour ce qui est de la protection de la vie privée».36

Ni le ministère des Communications ni aucune autre institution fédérale n'a présenté au Comité de mémoire sur les répercussions sociales des micro-ordinateurs, en dépit de l'invitation qui leur en avait été faite. Même si l'utilisation de micro-ordinateurs pour stocker des données personnelles est pleinement visée par les dispositions actuelles de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le problème concret auquel le Comité doit faire face, c'est de déterminer si les modalités de contrôle de l'application de la loi prévues dans le texte législatif sont suffisantes à cet égard.

Au Canada et aux États-Unis, l'utilisation des ordinateurs par les autorités fédérales a suivi une courbe exponentielle. «Selon l'examen annuel de la technologie et des systèmes informatiques réalisé par le Conseil du Trésor, on estime que 'les micro-ordinateurs en place dans l'administration fédérale étaient au nombre de 6 700 le 31 mars 1985. Durant l'exercice 1984-1985, le gouvernement fédéral a acquis quelque 1 700 micro-ordinateurs au coût de 20 millions de dollars. On prévoyait que, en 1985-1986, quelque 25 millions de dollars seraient consacrés à l'acquisition d'ordinateurs.»³⁷

Il convient de citer ici un extrait du témoignage du Commissaire à la protection de la vie privée au sujet des répercussions des micro-ordinateurs :

La croissance exponentielle des micro-ordinateurs au sein de l'appareil gouvernemental et à l'extérieur pose un défi nouveau dont l'ampleur n'est pas encore mesurable pour ce qui est de la

des dossiers manuels; systèmes distribués de traitement des données et systèmes spécialisés de communication; services électroniques bidirectionnels, et courrier électronique. Le rapport précisait que ces questions vont bien au-delà des problèmes traditionnels de protection des données et qu'elles appellent des mesures de contrôle et de suivi de la part des autorités chargées de la protection des données.²²

Le Comité voudrait ajouter les pratiques suivantes à la liste des innovations technologiques qui appellent un contrôle suivi de leurs répercussions sur la protection de la vie privée : les dispositifs de retraçage des appels par les compagnies de téléphone et d'autres; les systèmes de bureautique, y compris les systèmes de correspondance; l'utilisation de traceurs et de bracelets électroniques sur des personnes physiques, particulièrement aux fins des libérations conditionnelles; et les passeports lisibles pat machine.³³

Le Comité reconnaît que si l'on confie ces responsabilités additionnelles au Commissaire à la protection de la vie privée, cela aura des répercussions sur les ressources limitées dont dispose le Commissariat. Cependant, dans le contexte actuel de restrictions des dépenses gouvernementales, le le personnel du Commissariat, dans le cadre des vérifications et des enquêtes courantes. Les enquêteurs du Commissariat qui se rendent auprès d'institutions fédérales pourraient poser des questions de routine sur des sujets comme l'utilisation de micro-ordinateurs et de dispositifs de télécommunication pour stocker et transmettre des renseignements personnels et la mesure dans laquelle des pour stocker et transmettre des renseignements personnels et la mesure dans laquelle des renseignements personnels sont transmis à des pays étrangers.

De l'avis du Comité, le Commissariat à la protection de la vie privée devrait également maintenir d'étroites relations de travail avec des spécialistes des ramifications, le Conseil de la radiolismes de l'information au sein d'organismes comme le ministère des Communications, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Conseil des sciences du Canada.

Le Commissariat à la protection de la vie privée doit également continuer à parfaire son expérience dans les domaines des systèmes d'information, de l'automatisation, des ordinateurs et des télécommunications, en encourageant particulièrement son personnel à suivre des cours de formation pertinents. L'une des lacunes des organismes de protection des données dans les autres pays, c'est qu'ils ne disposent pas d'experts en mesure de comprendre à fond la technologie de l'information, et le Commissariat à la protection des disposent à empêcher qu'une telle situation se produise au Canada. Le Commissariat à la protection à la vie privée est également en excellente position pour établir un réseau de relations de travail avec des experts de l'informatique qui travaillent déjà au gouvernement fédéral. Au besoin, le Commissariat des retrait également retenir les services d'experts du secteur privé et des universités.

Un autre problème en matière de protection des renseignements personnels et d'accès aux documents du gouvernement qui est attribuable aux nouvelles formes de technologie d'information concerne l'accès à des documents généraux et personnels qui existent uniquement sous forme informatisée, ou qui existent temporairement seulement. Cela risque de devenir un problème de plus en plus informatisée, ou qui existent temporairement seulement. Cela risque de devenir un problème de plus en plus souvent des bases de données spécialisées à partir de réseaux distribués et(ou) des fichiers de renseignements personnels qui existent uniquement sous forme informatisée. D'autres innovations dans ce domaine pourtont bien faire du fichier de renseignements personnels un concept tout à fait dépassé. Le principe fondamental n'en demeure pas moins que les individus devraient pouvoir accéder aux informations les concernant et aux documents généraux du gouvernement qui sont automatisées, peut-être au moyen d'un terminal dans un bureau du gouvernement ou de leur propre ordinateur. Les institutions gouvernementales de la Suède offre cette possibilité d'utiliser des terminaux fournis par le gouvernement, du moins sur une base expérimentale. 34

Recommandations:

L.T

Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur la protection des venseignements personnels pour donner au Commissaire à la protection de la vie privée la compétence

le Commissaire à la protection de la vie privée. personnels qui autorisent le recours à la Cour fédérale ou la vérification des systèmes d'information par secteur privé de compétence sédérale les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements protection des données. A l'heure actuelle, le Comité ne pense pas qu'il soit nécessaire d'étendre au

privé suffisamment de temps pour les adopter graduellement. mesures de protection aient été trop coûteuses à mettre en pratique, à condition de laisser au secteur de les passer en revue et de les réimprimer. On ne semble pas avoir pensé, aux Etats-Unis, que ces coûteux. Il s'agissait principalement de modifier des procédures et des formules lorsque venait le temps des entreprises qui ont appliqué volontairement ces recommandations, le processus n'a pas été très pratiques équitables d'information dans le secteur privé.30 Etant donné ce que l'on sait de l'expérience pendant ses audiences et après, des recommandations de grande portée concernant l'adoption de d'étude sur la protection des renseignements personnels (Privacy Protection Study Commission) a sait, compte tenu des intérêts des Canadiens qui ont droit à une telle protection. La Commission américaine renseignements personnels au secteur privé de compétence fédérale ne semblent pas déraisonnables, Les responsabilités et les coûts liés à l'extension d'un tel système rationalisé de protection des

Recommandations:

9.7

S.T

compétence fédérale par le biais d'une nouvelle partie à la loi. des venseignements personnels soient élargies aux entreprises du secteur privé de protection de la vie privée en matière de plaintes et d'enquêtes) de la Loi sur la protection 17 (droits d'accès aux renseignements personnels) et 29 à 35 (pouvoir du Commissaire à la renseignements personnels prévues aux articles 4 à 9 (code de pratiques équitables), 12 à Le Comité recommande que les dispositions concernant les droits à la protection des

renseignements personnels dans les entreprises privées de compétence fédérale. au Parlement sur les progrès de l'adoption de programmes satisfaisants de protection des venseignements pevsonnels. Le Commissaire devrait également être autorisé à faire rapport compétence fédérale pour l'application des dispositions de la Loi sur la protection des qualité pour examiner et approuver les mesures adoptées par les entreprises privées de Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée ait

slaubividuels Répercussions des nouvelles technologies de l'information sur les droits

d'évaluation de la technologie chargé d'entreprendre de telles analyses en son nom.31 à ces questions. Il convient de souligner qu'en 1972, le Congrès américain a mis sur pied un Bureau le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes accordent une certaine attention libertés individuelles, même si le ministère des Communications, le Conseil des sciences du Canada et Aucune institution fédérale n'est chargée de surveiller les répercussions de ces technologies sur les protection de la vie privée. Cette question a déjà été examinée en partie dans des chapitres précédents. secteur privé, aura des répercussions importantes sur les droits individuels, y compris le droit à la d'information, sous toutes leurs formes, au gouvernement fédéral, dans les sociétés d'Etat et dans le Il semble evident au Comité que l'utilisation sans cesse croissante que l'on fait des technologies

d'information. contrôle afin de s'assurer que les droits des Canadiens sont bien protégés dans la nouvelle société Le Comité estime qu'il est nécessaire d'adopter un programme régulier de recherche et de

systèmes experts appliqués aux bases de données personnelles; lecture optique pour l'informatisation concernaient la protection des données dans l'utilisation des innovations technologiques suivantes : de communications de l'OCDE un rapport saisant état de certains problèmes importants qui En 1986, un expert-conseil présentait au Comité des politiques d'information, d'informatique et

La Loi sur la protection des règles régissant des pratiques équitables en matière d'information pour tout le secteur privé, mais c'est principalement au secteur privé que revient la responsabilité de pour tout le secteur privé, mais c'est principalement au secteur privé que revient la responsabilité de l'application de ces règles.
L'application de ces règles.
Chaque compagnie doit désigner un cadre supérieur chargé de la protection des données. Un commissariat fédéral à la protection des données joue un rôle de coordination dans l'application des exigences de la loi pour le secteur privé en vertu de la partie trois de la loi. Le commissariat n'a pas de pouvoir de supervision, sauf dans les cas précisés ci-dessous, mais il s'oi. Le commissariat n'a pas de pouvoir de supervision, sauf dans les cas précisés ci-dessous, mais il d'assurer l'application uniforme des normes statutaires. Le commissariat conseille le gouvernement de d'assurer l'application uniforme des normes statutaires. Le commissariat conseille le gouvernement de d'assurer l'application uniforme des données dans le secteur privé et surveille directement l'application des renseignements personnels dans certaines compagnies d'assurance et de la brotection des renseignements personnels dans certaines compagnies d'assurance et banques qui sont de compétence fédérale.

En règle générale, ce sont les ministres de l'Intérieur des divers Länder qui sont responsables de la supervision de la protection des données dans le secteur privé, mais leur rôle est essentiellement passif. La loi s'en remet aux entreprises du secteur privé pour l'application de la plupart de ses dispositions. Le gestionnaire chargé de la protection des données dans chaque compagnie (le contrôleur) a la responsabilité de s'assurer du respect de la loi; il a le droit de communiquer avec le responsable chargé de l'application de la loi au niveau de l'État si des problèmes particuliers surgissent en matière de protection des données; et finalement, il doit consulter ses collègues d'autres entreprises sur les questions d'actualité. Les Länder n'ont pas le pouvoir de mettre fin à telle ou telle pratique, mais questions d'actualité. Les Länder n'ont pas le pouvoir de mettre fin à telle ou telle pratique, mais peuvent faire enquête sur les plaintes déposées par des individus. Ces enquêtes ont donné lieu à certaines améliorations des mesures de protection des données dans le secteur privé.

Dix ans se sont écoulés depuis l'adoption de la loi et aujourd'hui, en Allemagne de l'Ouest, certains critiques estiment que les États devraient avoir le pouvoir de lancer des enquêtes de leur propre chef et de procéder à des vérifications au hasard des systèmes de protection des renseignements personnels. L'absence de sanctions dans la loi est également considérée comme un problème. Certains correctifs législatifs ont été proposés dans ces domaines.

En appliquant les normes de pratiques équitables en matière d'information prévues dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, les tribunaux ouest-allemands ont amené le secteur privé à renforcer leurs mesures de protection des données. Dans un jugement rendu le 19 septembre 1985, par exemple, la Cour suprême fédérale a déclaré nulle la clause de consentement figurant sur la national visant presque toute la population. La Cour a jugé que la clause de consentement était trop générale, ce qui a amené l'industrie à produire une nouvelle formule. On pense que cette décision a eu générale, ce qui a amené l'industrie à produire une nouvelle formule. On pense que cette décision a eu des répercussions directes sur les pratiques de collecte de données dans le reste du secteur privé. 29

recueillis et les utilisations qui en sont faites, et de désigner un cadre supérieur responsable de la renseignements personnels serait tenue d'établir les fins auxquelles les renseignements personnels sont concernant. Chaque entreprise assujettie à cette nouvelle partie de la Loi sur la protection des réglées au sein même de l'entreprise et de protéger le droit d'accès des individus aux données les l'application; il aurait également le pouvoir de faire enquête au sujet de plaintes qui n'ont pas été privé de compétence fédérale, et le Commissariat à la protection de la vie privée en contrôlerait renseignements personnels établirait ainsi des règles générales de pratiques équitables pour le secteur être modifiée à l'avenir, si de nouveaux problèmes sont décelés. La Loi sur la protection des renseignements personnels qui couvrirait le secteur privé de compétence fédérale pourrait également Commissaire à la protection de la vie privée. Une partie distincte de la Loi sur la protection des individus aux données les concernant et d'établir un mécanisme de dépôt des plaintes auprès du fédérale. Cela permettrait d'établir un code de pratiques équitables, de garantir le droit d'accès des 29 à 35 de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour le secteur privé de compétence mesures de protection des données équivalentes aux dispositions prévues aux articles 4 à 9, 12 à 17 et pour le secteur privé. A l'heure actuelle, ce qu'il nous faut avant tout au Canada, c'est adopter des Le Comité désire que l'on prenne des mesures de réglementation selon le modèle ouest-allemand

bancaires ancré dans la common law, la situation n'est pas satisfaisante. Il faut donc assurer aux Canadiens des mesures de protection à cet égard dans la loi et dans la pratique.

Le Comité sait bien qu'il est inutile de prévoir un correctif législatif si aucun problème pratique ne peut être démontré. Même le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré dans son mémoire au Comité que «les arguments mis de l'avant pour que soit étendue dès maintenant au secteur privé l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels semblent présenter un caractère idéologique, plutôt que de se fonder ou bien sur la preuve manifeste d'une indifférence généralisée à l'égard de la protection de la vie privée ou bien sur des incidents scandaleux».

pratiques équitables en matière d'information. sujet de violations perçues de leur vie privée, mais ils ne peuvent fonder leurs plaintes sur des codes de que l'on pourrait croire en général.24 On sait que certains clients se plaignent auprès de leur banque au importantes au sujet de la protection de leur vie privée, particulièrement les clients des banques, que ce par le gouvernement fédéral découvrirait que les clients ont des préoccupations beaucoup plus commission dotée de pouvoirs comparables et chargée de faire enquête sur les entreprises privées régies d'assignation, a découvert des pratiques particulièrement révoltantes. On pourrait donc penser qu'une l'une des premières à se pencher sur la question.23 La Commission Krever, qui avait pouvoir confidentialité des dossiers médicaux publié en 1980 par la Commission Krever de l'Ontario, qui fut graves et systématiques d'atteinte à la vie privée. L'exception notable est le rapport sur la mesures de protection des données adoptées dans les pays d'Occident n'ont pas permis de déceler de cas personnels elle-même n'a pas été adoptée pour régler toute une série de cas abusifs. En réalité, les concernées un recours efficace si des problèmes surgissent. La Loi sur la protection des renseignements administratives en matière de gestion des renseignements personnels et de donner aux personnes la protection des données personnelles, il suffit bien souvent d'officialiser de bonnes pratiques On peut réfuter cet argument de diverses saçons. Avant tout, il saut se rappeler que pour assurer

A l'heure actuelle, seule la Banque de Montréal a adopté un code de protection de la vie privée. Dans son témoignage devant le Comité, la Banque Royale du Canada a déclaré qu'elle est en train d'officialiser ses propres règles sous forme d'un code de protection de la vie privée. Dans son témoignage, l'Association des banquiers canadiens a déclaré qu'elle était en train d'élaborer un code de protection des renseignements personnels à l'intention de toutes les banques à charte fédérale. 25 protection des renseignements personnels à l'intention de toutes les banques à charte fédérale. 25

Le Comité applaudit à ces mesures d'autoréglementation de la part des banques, mais recommande que le droit à la protection des renseignements personnels dans les entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral soit prévu dans Loi sur la protection des renseignements personnels, qui préciserait également le droit pour les individus qui s'estiment lésés de déposer une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

On retrouve parmi les entreprises privées régies par le gouvernement fédéral une vaste gamme d'activités interprovinciales; il s'agit notamment des services bancaires, de la câblodistribution, des pipelines, du transport maritime, de la téléphonie, des transports et du camionnage. Selon l'article 2 du Code canadien du travail, «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» s'entend des entreprises de navigation et de transport maritime; des chemins de fer, des canaux et des services de entreprises de navigation et de transport maritime; des chemins de fer, des canaux et des services de téléphonie interprovinciaux; des services interprovinciaux de transbordeurs; du transport aérien; de la radiodiffusion; et des banques.²⁶ Le ministère du Travail estime qu'il y a environ 25 000 employeurs assujettis au Code canadien du travail, mais qu'il s'agit pour la plupart de petites entreprises.²⁷

Le Comité reconnaît que l'on rencontrera certains problèmes lorsqu'il s'agira de déterminer de quelle façon, dans sa forme actuelle, la Loi sur la protection des renseignements personnels peut s'appliquer au secteur privé, puisqu'elle a été conçue pour les institutions fédérales. Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis qu'il est nécessaire d'ajouter une partie séparée à la Loi sur la protection des renseignements personnels pour couvrir les entreprises du secteur privé de compétence fédérale, selon le modèle de l'Allemagne de l'Ouest. L'intérêt de ce modèle vient de ce qu'il est directement comparable à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels.

présenter au Parlement, dans les 18 mois suivant le dépôt des présentes à la Chambre des communes, un rapport sur les engagements pris par le secteur privé.

Les entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral

En présentant le Bill C-43, Loi édictant la Loi sur la protection des renseignements personnels, en troisième lecture à la Chambre des communes le 28 juin 1982, l'honorable Francis Fox, ministre des Communications de l'époque, a déclaré que «la prochaine étape de l'élaboration de la loi sur la protection des renseignements personnels [est] l'extension des principes concernant la protection des protection des renseignements personnels aux entreprises du secteur privé réglementées par le gouvernement fédéral». Le Comité estime qu'après une dizaine d'années d'expérience en matière de protection des fédéral». Le Comité estime qu'après une dizaine d'années d'expérience en matière de protection des fédéral». Le Comité estime qu'après une dizaine d'années d'expérience en matière de protection des fédéral».

D'autres grands pays industriels, notamment le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne de l'Ouest, ont étendu leur loi sur la protection des renseignements personnels à l'ensemble du secteur privé. La loi britannique de 1984 (Data Protection Act), par exemple, exige de tous les utilisateurs de données personnelles et services d'informatique, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, qu'ils inscrivent leurs activités auprès d'un registraire à la protection des données. 15

En comparaison, la collecte et l'utilisation de renseignements personnels par le secteur privé au Canada ne sont pratiquement pas réglementées. C'est là la conclusion à laquelle en est venu très récemment le Groupe de recherche informatique et droit (GRID) de l'Université du Québec à Montréal, qui a rédigé un important rapport à l'intention du gouvernement du Québec sur les problèmes de protection des données dans le secteur privé. Le GRID a recommandé essentiellement que le gouvernement du Québec applique les règles de la protection des données à l'ensemble du secteur privé, au moyen d'une législation qui rendrait obligatoire l'application des Lignes directrices de privé, au moyen d'une législation qui rendrait obligatoire l'application des Lignes directrices de l'OCDE et qui créerait un office gouvernemental chargé du contrôle de cette question dans le secteur l'OCDE et qui créerait un office gouvernemental chargé du contrôle de cette question dans le secteur l'OCDE et qui créerait un office gouvernemental chargé du contrôle de cette question dans le secteur privé. L' Le professeur René Laperrière, du GRID, a également présenté au Comité un mémoire et un témoignage sur les questions légales que cela soulève; il s'y est déclaré en faveur de l'application de la particulièrement les problèmes de protection des renseignements provées soulevés par l'automatisation du système pancaire.

La Loi sur la protection des renseignements personnels peut et devrait être étendue à toutes les entreprises privées régies par le gouvernement fédéral au pays, sans toutefois prévoir les programmes de licence et d'enregistrement que l'on retrouve dans un certain nombre de pays européens. Le modèle à suivre est celui des contrôles modérés prévus dans la Loi sur la protection des renseignements à suivre est celui des contrôles modérés prévus dans la Loi sur la protection des renseignements prevonnels de la République fédérale d'Allemagne (que l'on examinera plus loin).

Certains des problèmes qui ont surgi récemment au sein des entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral viennent confirmer l'opinion du Comité. À l'heure actuelle, aucune obligation statutaire n'enjoint aux compagnies de téléphone ou aux banques d'adopter un code de pratiques équitables en matière d'information sur le modèle du code prévu aux articles 4 à 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ou des règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la protection des données de caractère personnel.¹⁹

En 1986, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, dans un jugement modèle, a imposé aux compagnies de téléphone régies par le gouvernement fédéral des règles strictes concernant la confidentialité des renseignements sur les abonnés.²⁰

Cependant, au niveau fédéral, le principal texte législatif réglementant les banques, la Loi sur les banques, ne renferme aucune disposition sur l'obligation de respecter le caractère confidentiel des données sur les clients. En dépit de l'usage courant et du principe de la confidentialité des transactions

sont semblables aux normes sur lesquelles se fondent la Loi sur la protection des renseignements personnels. «En termes simples, ces principes exigent que la nature et les modalités de la collecte des données de caractère personnel soient régies par les conditions suivantes :

 Obtenir de l'intéressé, lorsque cela est jugé approprié, l'autorisation d'utiliser des renseignements personnels;

2. Autoriser la seule collecte de données pertinentes, exactes et à jour, correspondant aux usages auxquels elles sont destinées;

3. Déterminer à l'avance les fins auxquelles les données sont recueillies;

4. Restreindre la réutilisation des données à des fins nouvelles sans le consentement de la personne concernée ou sans une autorisation légale;

5. Offrir des garanties de sécurité raisonnables;

6. Assurer la transparence des pratiques ayant trait à la collecte, à la rétention et à l'utilisation des données de caractère personnel;

7. Prévoir un droit d'accès pour les individus aux renseignements qui les concernent; et

8. Tenir le maître de fichier responsable du respect des mesures visant la protection des données, «10

Le Comité est d'accord avec la déclaration suivante du Commissaire à la protection de la vie privée : «Le Canada a joué un rôle admirable d'animateur lors de la formulation des lignes directrices [de l'OCDE] et il est maintenant difficile de comprendre qu'il hésite à continuer de jouer ce rôle en appliquant ces lignes directrices lui-même. À moins que le Canada montre qu'il prend un peu plus au sérieux un engagement de ce genre, se dire d'accord avec les lignes directrices va apparaître comme un simple geste, sinon un acte de mauvaise foi». (Comme l'ajoutait le Commissaire : «...rien n'indique le moindre encouragement de la part du gouvernement; aucun effort manifeste n'a été fait pour le respect de cette obligation».

Cette situation déplorable a changé quelque peu à la fin de novembre 1986, lorsque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable Joe Clark, a écrit à des entreprises de premier plan dans le secteur privé pour les presser de donner volontairement leur appui aux lignes directrices de l'OCDE et à l'engagement du gouvernement fédéral à leur égard. Une publication du ministère de la Justice intitulée Les lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'OCDE: Incidences pour le Canada a également été distribuée au secteur privé, en même temps qu'un exemplaire des Lignes directrices. L'ancidence des Lignes directrices de directrices de l'ancidence des Lignes directrices. L'ancidence de l'ancid

En 1981, les États-Unis ont lancé un programme similaire pour promouvoir l'adoption des Lignes directrices de l'OCDE par le secteur privé. Environ 200 entreprises ont indiqué par la suite à l'Administration nationale des télécommunications et de l'information (National Telecommunications and Information Administration) du Département du Commerce qu'elles souscrivaient aux Lignes and Information Administration) du Département du Commerce qu'elles souscrivaient aux Lignes directrices de l'OCDE. Ces entreprises sont maintenant en mesure d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral américain pour qu'il protège leurs intérêts, particulièrement quand des concurrents européens sont concernés, lorsqu'il est question de limiter les flux transfrontières de données de caractère personnel.

Recommandation:

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'acquitte avec conviction et vigueur de l'engagement qu'il a pris en 1984 de promouvoir l'adoption de codes volontaires de protection des données personnelles dans le secteur privé, conformément aux Lignes directrices de l'OCDE. La responsabilité des mesures à prendre à cet égard revient au ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Justice. Ceux-ci devraient ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Justice. Ceux-ci devraient

Comme la Loi sur la protection des renseignements personnels vise la protection des données, il commissaire à la loi et au contrôle du Commissaire à la protection de la vie privée, que celui-ci mène des enquêtes de son propre chef ou qu'il reçoive des plaintes des personnes concernées. Un examen attentif des projets d'utilisation du polygraphe et des analyses d'urine devrait permettre à des spécialistes d'étudier de façon approfondie les répercussions de cas particuliers sur la protection de la vie privée. Il est possible que le Commissaire soit obligé de présenter diverses recommandations au Parlement pour faire face à ces nouveaux problèmes.

II y a actuellement divers projets de dépistage des drogues chez certains employés sédérales et (notamment les membres des Forces armées canadiennes), chez les détenus des prisons fédérales et chez les candidats à l'emploi auprès d'Air Canada et des Chemins de ser nationaux.⁸ Le Comité a constaté que le ministère de la Désense nationale et le Service correctionnel du Canada ont des programmes et des projets visant à mener des tests obligatoires de dépistage sur une grande échelle, en ayant recours particulièrement aux analyses d'urine. Le Comité sait également que le 14 août 1986, un juge de la Cour supérieure du Québec a interdit de tels tests à la prison du Service correctionnel de Cowansville en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés.⁹

Le Comité reconnaît qu'en règle générale, pour certains postes comportant des risques élevés, les titulaires devront peut-être faire l'objet, dans le cadre normal de leur emploi, de tests périodiques, et même réguliers, de dépistage des drogues. Le facteur important, c'est que ces tests doivent avoir un lien taisonnable et pertinent avec les fonctions ou l'emploi en question. Le Comité estime qu'il est peu probable qu'un programme uniforme général de tests auprès de tous les candidats à un poste ou de tous les employés soit nécessaire ou souhaitable.

Le Comité reconnaît que les résultats des analyses d'urine et des tests de polygraphe sont déjà assujettis à la Loi sur la protection des renseignements personnels si l'information est recueillie par une institution fédérale en vertu de la loi. Mais de telles pratiques risquent de soulever des problèmes si fondamentaux face à la protection de la vie privée qu'elles devraient être explicitement assujetties à la loi.

Recommandation:

Le Comité recommande que les aspects des tests de polygraphe et des analyses d'urine qui concernent la collecte et l'utilisation de renseignements personnels soient entièrement assujettis à la Loi sur la protection des renseignements personnels et au droit de contrôle du Commissaire à la protection de la vie privée. La juridiction de celui-ci devrait être élargie aux institutions fédérales, aux sociétés d'État et aux employeurs du secteur privé qui sont régis par le gouvernement fédéral.

Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée

La première mesure que devra prendre le Parlement pour montrer qu'il désire véritablement protéger les renseignements personnels contre les utilisations abusives à l'intérieur comme à l'extérieur du pays sera d'élargir le champ d'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels à toutes les institutions fédérales (comme le recommande le présent rapport) et, de plus, d'encourager les provinces et le secteur privé à adopter des codes de pratiques équitables en matière d'information. Lorsqu'il a formellement adhéré, le 29 juin 1984, aux Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada a accepté, entre autres obligations, d'encourager les entreprises du secteur privé à adopter et à appliquer des codes volontaires de protection de la vie privée.

Ces Lignes directrices fort influentes, qui ont été adoptées par le Conseil de l'OCDE en 1980, renferment une série de principes fondamentaux régissant la protection de la vie privée, principes qui renferment une série de principes fondamentaux régissant la protection de la vie privée, principes qui

L'un des problèmes fondamentaux, c'est que les mesures de surveillance électronique sont souvent adoptées sans consultation des groupes d'employés concernés et sans examen des répercussions de cette surveillance sur la vie privée des individus et des meilleures façons de protéger celle-ci face aux innovations technologiques. Tous les employés devraient avoir le droit de refuser de travailler dans un environnement étroitement surveillé et d'être consultés sur les usages que l'on fera des données obtenues au moyen de tout dispositif de surveillance. La discussion ne devrait pas être ce que le Commissaire à la protection de la vie privée appelle un «combat à sens unique» entre employeur et employé. Il y aura de toute évidence des emplois pour lesquels certains besoins en matière de sécurité appelleront une surveillance étroite, et d'autres pour lesquels la surveillance électronique constituera une violation très nette des droits de la personne.

La surveillance électronique au sein des institutions fédérales et chez les employeurs qui relèvent de la juridiction fédérale constitue une atteinte à la vie privée qui va bien au-delà de la portée actuelle de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Selon le Commissaire à la protection de la vie privée, la relation actuelle entre la Loi sur la protection de la vie privée (loi de 1974 intégrée au Code criminel et conçue pour contrôler l'utilisation de l'écoute électronique) et la Loi sur la protection des renseignements personnels est à la fois peu claire et insatisfaisante. Par exemple, on peut confondre les titres des deux lois. La protection de la vie privée face à la surveillance et au contrôle électroniques n'est pas explicitement prévue dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité désire que l'on élargisse la Loi sur la protection des renseignements personnels pour en faire un outil de grande portée assurant la protection de toute la gamme des droits en matière de vie privée que réclament les résidents du Canada. La loi ne devrait pas demeurer un outil de protection des renseignements personnels seulement. Le Canada se transforme rapidement en une société d'information; par conséquent, il est vital que des mesures additionnelles de protection de la vie privée soient intégrées à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Recommandations:

7.7

- Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» qui figure à l'article 3 de la Loi sur la protection des venseignements personnels soit élargie à tout genre de surveillance électronique qui comprend la collecte de données personnelles sous quelque forme que ce soit. À cette fin, les enregistrements vidéo, les échantillons d'urine, les photographies et les enregistrements sonores concernant un individu identifiable devraient être ajoutées explicitement à la liste des renseignements personnels prévue à l'article 3.
- Le Comité recommande que la Loi sur la protection des venseignements personnels autorise explicitement le Commissaire à la protection de la vie privée à surveiller les innovations pertinentes dans le domaine des pratiques de surveillance électronique et à enquêter au sujet de toute plainte sur ces aspects du contrôle et de la surveillance électroniques au gouvernement fédéral, dans les sociétés d'État et chez les employeurs qui sont régis par le gouvernement fédéral.

Analyse d'urine aux fins du dépistage des drogues et recours au polygraphe

Comme on l'a vu ci-dessus dans notre discussion de la surveillance électronique des employés du gouvernement fédéral, de nombreuses innovations technologiques permettent de recueillir et de conserver des renseignements personnels concernant des individus; par conséquent, ces innovations sont assujetties à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cela est vrai de l'utilisation du polygraphe pour les interviews de recrutement et les enquêtes de sécurité, de même que du recours à l'analyse d'utine comme moyen de dépistage des drogues. Les deux pratiques soulèvent des questions l'analyse d'utine comme moyen de dépistage des drogues. Les deux pratiques soulèvent des questions l'analyse d'utine comme moyen de dépistage des drogues. Les deux pratiques soulèvent des questions l'analyse d'utine comme moyen de dépistage des drogues. Les deux pratiques soulèvent des questions l'analyse d'utine comme moyen de dépistage des drogues. Les deux pratiques soulèvent des questions l'analyse d'utine comme moyen de dépistage des drogues.

CHVLLLKE 1

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Surveillance électronique

L'une des formes de violation de la vie privée les plus nouvelles dans les années 80 est la surveillance électronique des employés par la combinaison des ordinateurs, des caméras et des dispositifs de télécommunication. Comme l'a affirmé le Commissaire à la protection de la vie privée au travail est une question qui devient tapidement de plus en plus préoccupante; c'est une des questions essentielles de notre temps et de nos techniques. Le contrôle ou la surveillance électronique au sein de l'administration fédérale - ou n'importe où ailleurs - constitue pour la protection de la vie privée un défi qui va au-delà de la portée actuelle de la Loi sur la protection des renseignements personnels».

Comme la surveillance électronique touche divers aspects de la protection de la vie privée, il est pérsonnels, et de rattacher la question de la surveillance électronique à celle de la protection des renseignements personnels, et de rattacher la question de la surveillance électronique à celle de la protection des données. La Loi sur la protection des atteintes à la vie privée que peuvent représenter la collecte, l'utilisation, la conservation et la communication de données personnelles. Mais la loi ne réglemente pas, par exemple, l'écoute téléphonique ou la violation de la vie privée au moyen de caméras ou de dispositifs d'enregistrement sonore. À l'heure actuelle, l'article 3 couvre expressément les empreintes digitales et le groupe sanguin d'un individu. De surcroît, la définition de «renseignements personnels» dans ce même article comprend «les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable...» Il est donc possible que les enregistrements vidéo, les échantillons d'urine, les photographies, les enregistrements sonores et les données personnelles enregistrées électroniquement soient couverts, particulièrement lorsqu'ils ont pour objet la collecte de tenseignements personnels.

Dans ce contexte, la surveillance électronique comprend donc la collecte de données personnelles sur l'utilisation des ordinateurs par les employés dans le cadre normal de leur travail et également l'utilisation d'ordinateurs pour établir des profils d'employés à diverses fins. Dans la mesure où la surveillance électronique comprend la collecte et la conservation de données personnelles, elle concerne effectivement la protection des données; en conséquence, elle devrait clairement être assujettie à la Loi sur la protection des données; en conséquence, elle devrait clairement être assujettie à la Loi vie privée en matière d'enquête. En ce qui concerne ce problème de la surveillance électronique, le s'appelle le Commissaire à la protection de la vie privée puisse s'opposer à une aspèce particulière de violation de la vie privée mais ne possède pas de mandat pour pouvoir s'opposer par la parole, et encore violation de la vie privée mais ne possède pas de mandat pour pouvoir s'opposer par la parole, et encore méthode et peuvent être en réalité beaucoup plus insidieuses». Aux yeux du Comité, il est évident que des éclaireissements s'imposent dans la Loi sur la protection des renseignements s'imposent dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Les cas les mieux connus de surveillance électronique jusqu'à maintenant concernent les commis aux réservations des compagnies aériennes, qui travaillent dans un environnement tel que chacune de leur activité et de leur conversation à leur poste de travail est surveillée. À la fin de chaque jour, le profil de la productivité de l'employé est établi et comparé à la norme. Cette forme de surveillance peut illustrer dans quelle mesure des innovations de ce genre peuvent avoir des conséquences à la fois positives et négatives.³ Le Commissaire à la protection de la vie privée a relevé d'autres moyens de surveillance, notamment les téléphones, les caméras vidéo, les systèmes de sécurité et de localisation, les terminaux d'ordinateur, les microphones paraboliques et les téléavertisseurs et téléchasseurs.⁴



KENAOIS

- Alinéa 77(1)b).
- Conseil du Trésor du Canada, Rapport pour le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sur la Loi sur la protection des renseignements personnels, mars 1986, p. 3. On a recueilli au total 61 420 \$ au titre des frais d'accès sur une période de 27 mois (du 1et juillet 1983 au 30 septembre 1985).
- Ibid. On a recueilli au total 19 081 \$ pendant la même période de 27 mois.
- Voir particulièrement Better Government Association v. Department of State 780 F.2d 86, D.C. Cir. 1986; Ettlinger v. F.B.I. 596 F. Supp. 876 (1984); Attorney General's Memorandum on the 1974 amendments to the F.O.I.A. Part II-A et Department of Justice Guidelines (7 janvier 1983); J. Bonine, «Public Interest Fee Waivers Under the Freedom of Information Act» (1981) Duke L.J. 211.
- Freedom of Information Reform Act, being part of the Anti-Drug Abuse Act of 1986, Pub.L. No. 99-570.
- Conseil du Trésor du Canada, Rapport pour le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sur la Loi sur la protection des renseignements personnels, mars 1986, p. 2, selon lequel 18 % des plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information pendant la période visée concernaient les délais de traitement.
- Mémoire du Syndicat national de la fonction publique provinciale, mars 1986, annexe 2.
- Mémoire du Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, 19 mars 1986, p. 12.
- Mémoire de Iain Hunter, février 1986, p. 5.
- Témoignage de Inger Hansen, c.r., Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, 14 mai 1986, 12:17.
- 11:21 "P!q1 11

problème d'ordre légal si les renseignements étaient divulgués en vertu des modalités précisées dans la loi.

Recommandation:

6.16 Le Comité recommande que l'on ajoute à la Loi sur l'accès à l'information une disposition enjoignant à une institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable.

recommandations présentées ailleurs dans le présent rapport ont pour objet de régler certains des problèmes attribuables à la notification des tiers, ce qui devrait permettre de rationaliser les procédures administratives au Commissariat à l'information.

Si l'on impose une limite de temps précise aux enquêtes du Commissaire à l'information, cela pourra empêcher celui-ci de procéder à des enquêtes aussi minutieuses. Le Commissaire à l'information, Inger Hansen, c.r., a déclaré elle-même que «il est beaucoup plus facile de répondre très rapidement «non» plutôt que de dire «oui», avec des conditions». 10 Quoi qu'il en soit, le Commissaire a reconnu que la durée des enquêtes est source de préoccupation au Commissariat. Elle a également indiqué que même si, à l'heure actuelle, cela prend en moyenne de quatre à cinq mois pour terminer une enquête, elle espère en arriver à une médiane d'environ deux ou trois mois. 11 Même si les plaintes au sujet des retards de communication ont été déposées principalement au Commissariat à l'information, toute mesure de réforme adoptée à cet égard devrait également concerner le l'information, toute mesure de réforme adoptée à cet égard devrait également concerner le l'information, toute mesure de réforme adoptée à cet égard devrait également concerner le loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devrait être respectée par l'adoption d'une approche similaire face aux deux Commissariats dans la loi.

Recommandation:

protection des venseignements personnels pour imposer une limite de temps de soixante jours aux enquêtes menées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas de recommandation, mais une judiciaire. Le certificat en question ne contiendrait pas de recommandation, mais une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à dien dans le délai prévu de soixante jours. L'auteur de la demande aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux.

Ne pas se contenter d'attendre les demandes d'accès

Selon l'esprit général de la Loi sur l'accès à l'information, les documents ne sont divulgués que lorsque quelqu'un en fait la demande. Le Comité note que le Bill 34 de l'Ontario (Freedom of Information and Protection of Privacy Act) renferme une disposition innovatrice [traduction]:

Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, le responsable d'une institution qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, communiquera ledit document au public ou aux personnes concernées dès que cela sera faisable.

Cette disposition va beaucoup plus loin que la disposition de préséance de l'intérêt public que l'on retrouve actuellement au paragraphe 20(6) de la Loi sur l'accès à l'information, qui s'applique uniquement à certains genres de renseignements commerciaux confidentiels que les institutions fédérales ne peuvent pas communiquer. De plus, il ne s'applique que lorsque quelqu'un a présenté une demande d'accès en vertu de la loi. Par ailleurs, selon la proposition de l'Ontario, le ministre ou le responsable de l'institution aurait l'obligation de communiquer certains documents dans des circonstances précises. Cette disposition aurait préséance sur toutes les dispositions relatives aux exceptions.

Le Comité est d'accord en principe avec cette disposition du bill ontarien. Il est fondamentalement injuste que certains renseignements soient retenus et ne soient communiqués que si quelqu'un en fait la demande officielle en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Il pourra cependant se révéler difficile d'appliquer cette disposition. À tout le moins, elle servirait à protéger ceux qui l'invoque de tout

demandes d'accès. Le Comité reconnaît que souvent, les retards ne sont pas attribuables aux coordonnateurs de l'accès, mais à d'autres éléments. Il faut prévoir des mesures d'incitation pour les coordonnateurs et les autres fonctionnaires qui s'efforcent de respecter l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information et examen du rendement des fonctionnaires chargés d'appliquer la Loi sur l'accès à l'information devrait indiquer qu'ils ont réussi à répondre rapidement aux demandes d'accès.

Recommandations:

- 6.10 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour préciser que le délai prévu pour le traitement d'une demande commence à la date de réception de ladite demande.
- 6.11 Le Comité recommande que, dans les cas où l'institution fédérale ne réussit pas à respecter les délais prévus dans la loi, l'auteur de la demande soit informé de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information.
- 12 Le Comité recommande que la période initiale de traitement de la demande par l'institution fédérale soit réduite de trente à vingt jours et que la période maximale de prorogation soit de quarante jours, à moins que le Commissaire à l'information n'émette un certificat confirmant le bien-fondé d'une nouvelle prorogation. C'est à l'institution fédérale qu'il reviendrait de justifier de telles prolongations. Le Comité recommande fortement au Conseil du Trésor de surveiller le coût de l'application de cette recommandation et d'en faire rapport au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans l'année qui suit son adoption.
- 6.13 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquitter tous les frais liés à celle-ci si l'institution fédérale ne lui répond pas dans le délai prescrit sans justification adéquate.
- Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, entreprenne une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Cette étude devrait commencer le plus tôt possible et un rapport devrait être soumis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans un délai d'un an.

Retards au Commissariat à l'information

Toute plainte portée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information doit être déposée devant le Commissaire à l'information dans l'année qui suit la réception de la demande d'accès. Aucune restriction équivalente n'est toutefois imposée au Commissaire à l'information; ses enquêtes ne sont assujetties à aucune limite de temps. Cependant, selon la formulation actuelle de la loi, l'auteur d'une demande ne peut demander une révision judiciaire d'un refus de communication tant que les résultats de l'enquête du Commissaire à l'information au sujet de la plainte qu'il avait déposée ne lui ont pas été communiqués.

A l'origine, les retards dans le traitement des plaintes au Commissariat à l'information ont pu être causés par une pénurie de personnel. En outre, diverses institutions fédérales semblent avoir mal compris l'importance de prélever les parties exclues des dossiers qui pourraient autrement être communiquées en vertu de la loi. Ce problème a été à l'origine d'une partie importante des retards. D'autres retards sont attribuables à la nécessité d'informer les tiers et de s'assurer que des procédures équitables sont adoptées. Souvent, les tiers ne connaissent pas la Loi sur l'accès à l'information. Mais équitables sont adoptées. Souvent, les tiers ne connaissent pas la Loi sur l'accès à l'information. Mais maintenant que celle-ci est mieux comprise, on espère voir une réduction des délais. En outre, des

6.9

Le Comité recommande de surcroît que les auteurs de demandes puissent continuer de porter plainte devant le Commissaire à l'information au sujet des frais et des dispenses, et que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires à cet égard, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une révision judiciaire.

Délais de communication

La loi accorde aux institutions fédérales trente jours pour répondre à une demande d'accès. Ce délai peut être prolongé si la demande vise un grand nombre de documents et que l'observation du délai risque d'entraver le fonctionnement de l'institution. De la même façon, si les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendent pratiquement impossible l'observation du délai, ou si l'institution fédérale doit donner avis de la demande à un tiers dont les intérêts sont protégés par la loi, le responsable de l'institution fédérale doit envoyer à l'auteur de la justifient les circonstances». Le responsable de l'institution fédérale doit envoyer à l'auteur de la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information au sujet d'une demande d'accès doit être déposée dans un délai d'un an de la date de réception de la demande par l'institution fédérale.

Pour certains utilisateurs, un retard équivant à un refus de communication. Le Comité a entendu des témoignages au sujet de retards qui sont manifestement inacceptables, même s'il faut reconnaître que de nombreuses institutions fédérales ont eu besoin d'une certaine période de rodage pour établir un système de tenue de dossiers répondant aux exigences de la Loi sur l'accès à l'information. Cependant, des problèmes ayant trait à la tenue inadéquate des dossiers ou à l'inexpérience du personnel ne peuvent dorénavant plus justifier de longs retards. Très souvent, il semble que les retards ne soient pas attribuables aux coordonnateurs de l'accès à l'information, mais aux cadres supérieurs de certaines attribuables aux coordonnateurs de l'accès à l'information, mais aux cadres supérieurs de certaines institutions. L'ampleur du problème est bien démontrée par les statistiques du Conseil du Trésor: sur les plaintes présentées au Commissaire à l'information, environ une sur cinq concerne des retards de communication.6

Le délai initial de trente jours devrait-il être modifié? Le Comité a constaté que plusieurs juridictions ont prévu des périodes plus brèves. Par exemple, la Loi américaine sur la liberté d'information stipule qu'un organisme doit rendre une décision au sujet d'une demande d'accès dans les dix jours ouvrables suivant la réception de cette demande. Certains rapports signalent toutefois que ce ne sont pas tous les organismes du gouvernement américain qui respectent régulièrement ce délai. Plusieurs années s'étant écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, le rapidement aux demandes d'accès. En conséquence, le Comité recommande que le délai initial dans lequel l'institution fédérale doit donner suite à une demande soit réduit à vingt jours. Par ailleurs, le Comité recommande vivement au Conseil du Trésor de surveiller les coûts d'application de cette mesure et de lui faire part de ses conclusions dans l'année qui suivra son adoption.

Le Comité s'inquiète de ce que certaines institutions fédérales semblent attendre le vingtneuvième jour avant d'informer l'auteur de la demande de la prorogation du délai. Par exemple, le Syndicat national de la fonction publique provinciale (SNFPG) a annexé à son mémoire au Comité des documents montrant qu'une demande d'accès a été présentée le 11 avril 1985 et reçue par l'institution le 15 avril 1985. Le sous-ministre du Travail a répondu à la demande le 14 mai 1985, soit exactement 29 jours après l'avoir reçue. Des préoccupations semblables ont été exprimées par le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public⁸ et par lain Hunter, journaliste au Ottawa Citizen. Pour compliquer la situation, la loi n'indique pas de façon formelle à quel moment commence la période de trente jours.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information et d'autres fonctionnaires des institutions fédérales devraient être encouragés concrètement à faire tous les efforts possibles pour répondre rapidement aux

chaque cas séparément et après avoir évalué: a) si les renseignements sont normalement donnés gratuitement; b) la mesure dans laquelle le public en général peut bénéficier des renseignements divulgués».

Comme on l'a vu ci-dessus, selon la politique du Conseil du Trésor, les institutions fédérales doivent envisager une dispense, sauf en ce qui concerne le versement initial accompagnant la demande, si la somme payable est inférieure à 25 \$. Cependant, le Comité a remarqué que le Conseil du Trésor lui-même ne semble pas respecter sa propre recommandation en matière de dispense de façon uniforme lorsqu'il s'agit de demandes d'accès à ses propres documents.

les présentes. s'agira de tormuler la politique régissant la dispense du versement des droits qui est recommandée dans vivement au Conseil du Trésor de surveiller l'application de ces dispositions aux Etats-Unis lorsqu'il par exemple un dépôt justifié, ou à moins que les frais dépassent 250 \$. Le Comité recommande demander d'acompte, à moins que l'auteur de la demande ait préalablement omis de payer des frais, 100 pages de copie sans frais par demande. Un organisme gouvernemental n'est pas autorisé à l'auteur de la demande». Les institutions non commerciales ont droit à deux heures de recherche et à fonctionnement du gouvernement et qu'elle n'est pas principalement dans l'intérêt commercial de parce qu'il est vraisemblable qu'elle aidera considérablement le public à mieux comprendre le versement des droits lorsque la communication des documents [traduction] «est dans l'intérêt du public, aux journalistes. Cette disposition générale précise que les auteurs de demande sont dispensés du de recherche aux établissements d'enseignement, aux institutions scientifiques non commerciales ou des droits et des dispenses.5 En vertu de la nouvelle loi, les organismes ne peuvent plus charger de frais une partie modifiait considérablement les dispositions de la Loi sur la liberté d'information au sujet Ronald Reagan promulguait une loi sur la lutte contre les stupéfiants (Anti-Drug Abuse Act), dont jugements de la cour et les commentaires juridiques pertinents.4 Le 27 octobre 1986, le président en malière de dispense en vertu de la Loi américaine sur la liberté d'information et a examiné les Avant de formuler la recommandation qui suit, le Comité s'est penché sur l'expérience américaine

Recommandations:

Le Comité recommande que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la Loi sur l'accès à l'information ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères suivants devraient être pris en considération :

a) est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?

b) est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?

c) est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?

d) est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?

e) est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information. Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un recherchiste ou qu'il ait «l'intention d'écrire un livre» ne satisfait pas à ce dernier critère?

8L

tenue des dossiers. À l'heure actuelle, la loi autorise le Commissaire à l'information à faire enquête sur toute plainte concernant des frais abusifs. La loi ne prévoit cependant pas de révision judiciaire de ces questions.

Il convient de noter deux problèmes particuliers. Le premier surgit lorsque les auteurs de demande sont tenus de payer des frais, ou de verser un acompte, et qu'ils n'obtiennent pas la communication des documents. L'autre problème se pose lorsque plusieurs personnes demandent le même document. Il ne semble pas y avoir de mécanisme qui permettrait de recueillir des droits auprès des autres auteurs et de rembourser proportionnellement le premier auteur des droits qu'il a versés, ou au moins de s'assurer rembourser proportionnellement le premier auteur des droits qu'il a versés, ou au moins de s'assurer que les auteurs suivants ne sont pas obligés de payer des frais pour obtenir un document qui a déjà été communiqué.

Recommandations:

9.9

- 6.4 Le Comité recommande que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation.
- 6.5 Le Comité recommande qu'il n'y ait pas de droits à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document.
- Le Comité recommande que dès qu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la Loi suv l'accès à l'information devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation.

Frais de photocopie

Le Règlement sur l'accès à l'information a récemment été modifié et les frais de photocopie ont été réduits de 0,25 \$ à 0,20 \$ la page. Conformément au principe du recouvrement des coûts, le Comité recommande qu'on établisse les frais de photocopie selon les taux du marché. Par exemple, les Archives publiques du Canada chargent actuellement 0,10 \$ la page. Des comptoirs commerciaux dans la Région de la Capitale nationale chargent souvent moins cher, et fréquemment beaucoup moins que les frais de 0,20 \$ la page prévus au règlement.

Recommandation:

Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour que les frais de photocopie soient dorénavant fixés en fonction des taux du marché. Les frais de photocopie devraient généralement être conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent généralement les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale.

Dispense

Même si la loi autorise une institution fédérale à dispenser l'auteur d'une demande du versement des frais, aucun critère n'est prévu à cet égard. Le règlement est également muet sur cette question, même si les Lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor indiquent que la dispense peut se fonder sur des motifs d'intérêt public. Le Conseil du Trésor ne semble pas avoir prévu de critères relatifs à la dispense. Les Lignes directrices provisoires précisent simplement que «le responsable doit prendre la décision de dispenser la personne intéressée du versement des droits... après avoir examiné prendre la décision de dispenser la personne intéressée du versement des droits... après avoir examiné

pratique du recouvrement des coûts doit tenir compte d'autres facteurs. L'application de la Loi sur l'accès à l'information coûte environ 3,65 millions de dollars par année, tandis qu'en moyenne, les droits recueillis s'élèvent à moins de 28 000 \$ par année. Les coûts administratifs du traitement d'un chèque dépassent 25 \$ et en conséquence, le Conseil du Trésor a précisé, dans ses Lignes directrices provisoires, qu'en règle générale, «les institutions fédérales devraient envisager d'accorder une dispense des droits s'il s'agit d'un montant inférieur à 25 \$».

On peut penser que le législateur a prévu le versement initial pour dissuader les auteurs de demandes frivoles. Le Comité remarque que dans d'autres juridictions, comme aux États-Unis, il n'y a pas de frais initiaux. Afin de promouvoir l'accès à l'information, le Comité recommande que l'obligation de verser ces frais initiaux soit supprimée. En effet, les frais initiaux peuvent décourager des demandes d'accès justifiées. Quoi qu'il en soit, la somme recueillie à ce titre est négligeable : en moyenne moins de 8 500 \$ par année jusqu'à maintenant.³

Dans sa forme actuelle, la loi oblige une institution fédérale à examiner même les demandes les plus frivoles, une fois les frais initiaux payés et un acompte versé. En vertu de la Loi du Québec sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information peut «autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systèmatique».

Afin de réduire l'obstacle que représentent les frais d'accès, les coordonnateurs de l'accès à l'information nommés conformément à la loi devraient être incités à aider les usagers à restreindre documents s'exerce par consultation du document ou par délivrance de copies. Le règlement, quant à lui, précise que c'est l'institution gouvernementale, et non l'auteur de la demande, qui détermine quelle option sera retenue. Même si cette règle est acceptable, le Comité voudrait encourager les coordonnateurs de l'accès à l'information à informer les auteurs de demande de leur droit de consulter un document plutôt que d'en acheter une copie. Il ne semble pas y avoir de pratiques uniformisées à cet égard. Le Comité tient également à ce que les Canadiens qui ne résident pas dans la Région de la Capitale nationale ou à proximité puissent aussi se prévaloir du droit de consultation, dans la mesure du possible. Les institutions fédérales devraient être incitées à informer les auteurs de demande qu'ils peuvent consulter les documents dans leurs bureaux régionaux ou, si l'institution en question n'a pas de bureau régional, dans le bureau du gouvernement du Canada le plus près de la résidence de l'auteur de la demande.

Recommandation:

Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour supprimer l'obligation de verser des frais initiaux accompagnant une demande d'accès. On devrait également modifier la Loi sur l'accès à l'information pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance exécutoire permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la loi. Une telle ordonnance devrait par ailleurs pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale.

Frais de recherche

Conformément au principe du recouvrement des coûts, la Loi sur l'accès à l'information stipule que des droits de 10 \$ l'heure doivent être versés au titre de la recherche et de la préparation des documents. Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, les diverses institutions fédérales devraient avoir eu le temps de mieux organiser leur système de tenue des dossiers, et être en mesure de s'acquitter plus facilement de leurs obligations en vertu de la loi. Il serait intolérable que les auteurs de demande soient tenus de verser des droits à une institution à cause du piètre état de son système de demande soient tenus de verser des droits à une institution à cause du piètre état de son système de

CHYPITRE 6

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

La formule de demande d'accès

La Loi sur l'accès à l'information ne précise pas clairement si, dans l'exercice du droit d'accès, il faut remplir ou non une formule spéciale. L'article 6 stipule simplement que la demande de communication doit se faire par écrit et qu'elle «doit être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux». Cependant, la loi ajoute que «le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir les formalités à suivre pour les demandes de communication de documents et les réponses à y apporter». Selon le Règlement sur l'accès à l'information, quiconque demande l'accès à un document doit remplir une formule de demande d'accès, à moins d'être dispensé de cette exigence par le responsable de l'institution fédérale.

Le Comité estime que cette obligation d'utiliser une formule spéciale n'est guère judicieuse. Les Canadiens qui habitent dans des régions éloignées risquent d'avoir de la disfficulté à se la procurer. Il serait plus conforme à l'esprit de la loi de considérer toute demande présentée par écrit en vertu de la loi sur l'accès à l'information comme une demande officielle d'accès. La distinction entre une demande générale d'information a d'importantes répercussions pratiques. Si la Loi sur l'accès à l'information n'est pas mentionnée dans la demande, son répercussions pratiques. Si la Loi sur l'accès à l'information n'est pas mentionnée dans la demande, son auteur ne peut se prévaloir d'aucun des droits prévus dans la loi, à savoir le droit à la communication rapide des documents, le droit de faire examiner un refus de communication par le Commissaire à l'information, etc.

Recommandations:

- 6.1 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour supprimer l'exigence selon laquelle une demande d'accès en vertu de la Loi sur l'accès à l'information doit se faire obligatoirement sur la formule prescrite.
- 6.2 Le Comité recommande qu'à des fins statistiques et administratives, toute demande d'accès présentée par écrit et mentionnant la Loi sur l'accès à l'information soit considérée comme une demande présentée en vertu de la loi.

Frais de communication

Le Comité s'inquiète particulièrement de ce que la pratique consistant à exiger le versement de frais de la part des personnes qui présentent des demandes d'accès légitimes, comme la loi leur en donne le droit, risque de contrevenir à l'esprit même de la loi. À l'heure actuelle, le règlement précise qu'une somme de 5 \$ doit accompagner toute demande d'accès en vertu de la loi, à titre de versement initial. D'autres frais peuvent être chargés, notamment 10 \$ par heure consacrée à la recherche et à la préparation des documents en sus des cinq premières heures. Le règlement prévoit aussi des droits de photocopie de 0,20 \$ la page et d'autres droits pour la reproduction de micro-fiches et pour le traitement de documents issus de fichiers informatisés. Aucuns frais ne doivent être chargés au titre du temps consacré à décider si les documents demandés rentrent ou non dans les catégories d'exception. L'auteur d'une demande peut être dispensé du versement des droits, même si la loi n'indique pas dans quelles circonstances cette dispense devrait être accordée.

Le principe général des frais de communication à charger aux auteurs de demande se retrouve dans la plupart des législations sur la liberté d'information. Cependant, si louable soit-elle, cette

Organisation de coopération et de développement économiques, Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les slux transfrontières de données de caractère personnel, Paris, 1981.

72 5 U.S.C. 552a(e)(10).

- " Voir: Suède, Loi sur la protection des renseignements personnels, 1982, art. 22-23; Québec, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A-2.1, art. 166-167; Ontatio, Bill 34, «An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy», 1986, para. 58(3).
- 45 U.S.C. 552a, para. (g)(1); Circular A-130, Federal Register, vol. 50, n° 247, 24 décembre 1985, Appendice I, para. 3(7), p. 52739. La Personal Privacy Protection Law de l'État de New York (1983) prévoit un recours civil pour les personnes visées par les tenseignements personnels. (1983 N.Y. Laws, c. 652, art. 97).
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 42.
- .00 . g . Jbid. , p. 50.
- * Public Government for Private People, III, 763 et, en général, 761-768.
- 69 IP!9'' III' 194' 198'
- Conseil du Trésor du Canada, circulaire n° 1986-26, le 18 juin 1986, Politique concernant la sécurité du gouvernement, article 8.1.
- S1 Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 20-24; Audiences, 11:9-10, 20, 22-23, 28.
- La récente révision de la Loi sur les jeunes contrevenants est un autre cas où l'on a omis de consulter le Commissaire à la protection de la vie privée pour des questions touchant la protection des renseignements personnels. Selon les modifications à la loi, les compagnies d'assurance ont le droit de consulter les dossiers de conduite automobile et les condamnations préalables des jeunes contrevenants; The Globe and Mail, 12 août 1986, p. 1.
- 53 Voir Federal Register, vol. 50, 52740, 24 décembre 1985.
- se Personal Privacy Protection Law, 1983, N.Y. Laws, c. 652, art. 93(4).
- On trouvers d'autres détails concernant le CIPC dans David H. Flaherty, «Protecting Privacy in Police Information Systems: Data Protection in the Canadian Police Information Centre", University of Toronto Law Journal, XXXVI (1986), 116-148.
- Les données sur la taille des fichiers du CIPC sont tirées de Flaherty, «Protecting Privacy in Police Information Systems», p. 146-147.
- 57 Audiences, 11:25.
- se II est question de ces bases de données dans Canada, Renseignements personnels, Répertoire de 1985, Ottawa, 1985, p. 91-2, 59-2 et 59-3.
- es President's Annual Report on the Privacy Act, 1982-83, p. 20.
- 60 Ces déclarations ont été faites en réponse à des questions écrites du Comité.

renseignements personnels, Ottawa, 1983, partie III, section .3.6.

63 President's Annual Report on the Privacy Act, 1982-83, p. 118-121.

- 61 Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 57.
- 62 Privacy Act, 5 U.S.C. 552a(a)(7).
- 64 U.S. Privacy Protection Study Commission, The Privacy Act of 1974: An Assessment, Washington, D.C., 1977, p. 120 et p. 154.
- 65 51 F.R. 18985, 23 mai 1986.
- 6 Personal Privacy Protection Law, 1983 N.Y. Laws, c. 652, para. 92(10).
 67 Conseil du Trésor du Canada, Lignes directrices provisoires: Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des
- 68 Audiences, 22:6; 28:16.
- 69 Voir Les renseignements personnels: c'est l'affaire de qui? Rapport du groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels, Ottawa,

- Chambre des communes, Projet de loi C-535, Loi visant à compléter la législation canadienne en matière de protection de la vie privée et de droit d'accès des individus aux dossiers fédéraux qui contiennent des renseignements personnels les concernant, le 2 mai 1980, article 9.
- Projet de loi C-537, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 2 mai 1980 (Hnatyshyn); Projet de loi C-586, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 27 juin 1985 (Stackhouse); Projet de loi C-236, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 27 juin 1985 (Stackhouse); Projet de loi C-236, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 21 octobre 1986 (Stackhouse). La formulation de ces projets de loi est identique, à une exception près : le projet de 1986 renferme un paragraphe additionnel, le paragraphe 3(1), qui interdit à une personne, une association, un groupe ou un organisme qui n'est pas fédéral de demander à quiconque de communiquer son numéro d'assurance sociale.
- Association du Barreau canadien, Le National, septembre 1986, Assemblée annuelle de 1986, résolution n° 2.
- 27 La Ligue des droits et libertés, communiqué de presse, Montréal, le 10 décembre 1986.
- 28 Cet article se fonde sur l'article 7 de la U.S. Privacy Act de 1974.
- 29 Le concept des fichiers inconsultables tire son origine de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 1977.
- L'une des ironies de l'examen systématique de tous les fichiers inconsultables mené par le Commissaire à la protection de la vie privée, c'est que «le Commissaire n'a pas pu examiner les documents justifiant que le gouverneur en conseil déclare les fichiers inconsultables puisque les documents en question sont des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine». Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 28-29.
- Président du Conseil du Trésor au Président du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, le 6 novembre 1986.
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 28-29 et 63.
- 33 Nick Ternette et Solliciteur général du Canada, Cour fédérale du Canada, 1984, nº T-522-84.
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 29.
- Le gouvernement américain a prévu des fichiers «inconsultables» dans la Privacy Act de 1974, mais les individus peuvent demander l'accès à des dossiers les concernant qui sont contenus dans ces fichiers. Sur le nombre total de demandes d'accès à des fichiers inconsultables en 1982 (plus de 73 000), seulement un pour cent ont été complètement rejetées (Oversight of the Privacy Act of 1974, p. 60).
- 36 Audiences, 11:30-31; 20:19.
- Voir France, Loi 78-17 du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés individuelles (7 janvier 1978, sour la protection des renseignements personnels, 1982, art. 20-1, 24.
- Un fonctionnaire du gouvernement fédéral américain a été poursuivi en Louisiane pour avoir communiqué des renseignements administratifs concernant un individu qu'il était possible d'identifier (Privacy Journal, février 1977, p. 1).

 A St. Louis en 1982, quatre policiers et un détective privé ont plaidé coupable à une accusation (portée en vertu de la Privacy Act) d'avoir obtenu frauduleusement des dossiers personnels du FBI et de les avoir vendus (Privacy Times, 6 octobre 1982, p. 1).
- 39 5 U.S.C. 552a(i)(1)(2)(3).
- 40 Federal Register, vol. 50, n° 247, 24 décembre 1985, 52739.
- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A-2.1, chapitre VII, section I.
- L.R.Q., c. A-2.1, chapitre VII.
- Privacy/1980, 3 vol., Toronto, 1980, III, 764-768. Ces recommandations de la Commission ontarienne suivent explicitement le modèle des sanctions prévues dans la U.S. Privacy Act.

BENAOIS

- La partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui représentait les premières mesures législatives du gouvernement fédéral en matière de protection des données, a été abrogée en 1982 et remplacée par la Loi sur la protection des renseignements personnels actuelle.
- Ces déclarations ont été faites en réponse à une question écrite du Comité.
- Ces déclarations ont été faites en réponse à des questions écrites du Comité.
- Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Guide de vérification concernant la Loi sur la protection des renseignements personnels, Ottawa, 1986, polycopie.
- Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Governmental Programs, audiences du Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 97th Congress, 2nd Session, 15-16 décembre 1982, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, p. 1-2.
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy, Washington, D.C., juin 1986, OTA-CIT-296.
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86. Ottawa, 1986, p. 10. Voir également les Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur génèral (ci-après appelés Audiences), fascicule n° 11, le 13 mai 1986, 11:6-7.
- * Ibid., p. 10. Voir James Richardson & Sons Limited c. Le ministre du Revenu national, (1984) 1 R.C.S. 614.
- 9 Ministère de la Justice, Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels, Communiqué, n° 6, juin 1984, p. 9.
- 10 Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 9.
- 11 99th Congress, 2nd session, s. 2756, The Computer Matching and Privacy Protection Act of 1986.
- Une des principales conclusions d'une récente étude sur le couplage des données menée par le U.S. General Accounting Office s'applique ici [traduction] : «Nous n'avons trouvé aucun document écrit fournissant des critères précis qui seraient utilisés par les inspecteurs généraux ou les autres décisionnaires au sein des organismes lorsqu'il s'agit de déterminer si un programme proposé de couplage devrait être mis en œuvre ou non». U.S. General Accounting Office, Computer Matching. Factors Influencing the Agency Decision-Making Process, Washington, D.C., novembre 1986, GAO/PEMF-87-3BR, p. 2.
- Conseil du Trésor du Canada, Report on Data-Matching, May 3, 1985. Le président du Conseil du Trésor a mis ce rapport à la disposition du Comité lors de son témoignage le 6 mai 1986.
- 14 Audiences, 8:13, 24.
- D'après David H. Flaherty, Les origines et l'évolution du système de numéros d'assurance sociale au Canada, ministère de la Justice, Ottawa, 1981, chapitre 6. Cette étude a été préparée à l'intention du Commissaire à la protection de la vie privée.
- Commissaire à la protection de la vie privée, Rapport du Commissaire à la protection de la vie privée sur l'utilisation du numéro d'assurance sociale, ministère de la Justice, Ottawa, 1981.
- Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 52.
- 18 Voir D.B. Scott, «The Wages of Sin», The Financial Post Magazine, 1et octobre 1985, p. 36b-36f.
- 19 David H. Flaherty, Les origines et l'évolution du système de numéros d'assurance sociale au Canada, p. 201.
- Mapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 10.
- lbid., liste p. 11. Le fait que cette liste comprenne des activités aussi différentes que la surveillance des hippodromes, les prêts aux étudiants et la Commission canadienne du blé confirment que le Parlement devrait également se pencher sur les utilisations actuelles du numéro d'assurance sociale.
- .11 .q ,.bid1 22
- 23 U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy, particulièrement aux pages 111-112.

développement économiques, auxquelles le Canada a formellement adhéré, les renseignements personnels doivent être protégés par des mesures de sécurité raisonnables contre la perte ou l'accès, la destruction, l'utilisation, la modification ou la communication par des moyens interdits.

En vertu de la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels, les organismes

gouvernementaux doivent [traduction]:

adopter des mesures de sécurité administrative, technique et physique appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des dossiers et pour les protéger contre toute menace ou danger éventuel à leur sécurité ou à leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, de l'embarras, des inconvénients ou une injustice pour tout individu au sujet desquels des renseignements sont conservés.

De récents événements et les préoccupations qui ont été soulevées au sujet de la sécurité des dossiers fiscaux conservés par Revenu Canada (Impôt), nous rappellent l'importance capitale des mesures de sécurité pour le maintien de l'intégrité des renseignements personnels conservés sous forme manuelle, y compris les micro-fiches, et des fichiers informatisés. En novembre 1986, un employé de Revenu Canada (Impôt), a retiré 2 000 micro-fiches d'une salle de lecture fermée à clé du Bureau de district de l'impôt de Toronto. Elles renfermaient le nom, l'adresse, le numéro d'assurance sociale, un code d'emploi, la dernière année de production de la déclaration d'impôt et le nom du conjoint de l6 millions de contribuables. Même si les dossiers ont été récupérés rapidement, l'incident a mis en lumière un problème important en matière de procédures de sécurité et a choqué le public. La GRC a porté des accusations criminelles contre l'employé en question.

L'adoption de dispositions concernant la sécurité en vertu de la Loi sur la protection des s'agira de contrôler cet élément essentiel que constitue la protection de la vie privée lorsqu'il s'agira de contrôler cet élément essentiel que constitue la protection de la vie privée lorsqu'il s'agira de contrôler cet élément des institutions fédérales.

Recommandation:

5.25 Le Comité recommande que la disposition suivante soit ajoutée à la Loi sur la protection des venseignements personnels, afin de garantir que toutes les institutions fédérales visées par la loi maintiennent des normes de sécurité appropriées au sujet des renseignements personnels:

Les institutions fédérales sont tenues d'adopter des mesures de sécurité administrative, technique et physique appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des dossiers et pour les protéger contre toute menace ou danger éventuel à leur sécurité ou à leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, de l'embarras, des inconvénients ou une injustice pour tout individu au sujet desquels des renseignements sont conservés.

certains cas. En particulier, le groupe recommande que la loi autorise la communication de renseignements personnels à la discrétion du responsable de l'institution fédérale pour des moifs de sécurité et de santé publiques. Le groupe recommande également que l'on apporte certaines corrections aux alinéas k) et l) de l'article 3, dont la formulation actuelle soulève des difficultés d'ordre pratique en ce qui concerne les contrats de prestation de services avec une institution fédérale et les avantages financiers facultatifs.⁶⁹

Recommandation:

5.23 Le Comité recommande que la définition de «renseignements personnels» qui figure à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée comme

ıl. Qu

1. Que le paragraphe 3m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifié pour préciser que l'individu doit être décédé depuis plus de 10 ans (au lieu de 20 ans), ou qu'il doit s'être écoulé 100 ans depuis sa date de naissance.

2. Que le responsable d'une institution fédérale soit autorisé à communiquer des renseignements personnels pour des motifs de sécurité et de santé publiques.

Définition de «vie privée»

A l'heure actuelle, le concept essentiel de la «vie privée» n'est défini nulle part dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cette lacune se retrouve dans la plupart des lois sur la protection des renseignements.

Le Comité est d'avis qu'une définition simple de «vie privée», adaptée aux fins de la protection des renseignements personnels, devrait être ajoutée à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, afin de faciliter et d'orienter la mise en œuvre et l'interprétation de la loi. Il s'agit là d'un point particulièrement important, puisque le droit à la protection de la vie privée est généralement négligé dans la législation canadienne. Comme le concept de la vie privée peut couvrir une vaste gamme de comportements et d'activités, le besoin est d'autant plus pressant.

Dans un travail important intitulé Privacy and Freedom, Alan F. Westin, de l'Université Columbia, définit le droit à la vie privée comme [traduction] «le droit, pour un individu, un groupe ou un organisme, de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des informations le concernant seront communiquées à d'autres». ⁷⁰ Cette définition est à la fois plus utile et plus pratique, particulièrement en ce qui concerne les droits des individus, que d'autres définitions fondées sur la notion vague du «droit d'être laissé en paix».

Recommandation:

5.24 Le Comité recommande que la définition suivante soit ajoutée à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels:

«Droit à la vie privée» s'entend du droit d'un individu, d'un groupe ou d'un organisme de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des renseignements le concernant seront communiqués à d'autres.

Mesures de sécurité

À l'heure actuelle, la Loi sur la protection des renseignements personnels ne précise pas qu'il est nécessaire de prendre des mesures de sécurité adéquates pour protéger les renseignements personnels. Il s'agit là d'une omission surprenante, si l'on examine les législations d'autres pays. Par exemple, selon les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée de l'Organisation de coopération et de

L'article 39a) du Bill 34 de l'Ontario (An Act to Provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy) a retenu le principe des «utilisations compatibles», qu'il définit comme suit [traduction] :

Lorsque des renseignements personnels ont été recueillis directement auprès de l'individu qui en est l'objet, leur utilisation ou communication à des fins compatibles en vertu des articles 38b) et 39ab) est autorisée uniquement si l'individu concerné aurait pu raisonnablement s'attendre à une telle utilisation ou communication.

En outre, les Lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor sur la Loi sur la protection des renseignements personnels précisent certains critères de détermination des usages compatibles et des cas de communication, qui pourront servir à l'adoption de mesures de contrôle des usages compatibles cas de communication, qui pourront servir à l'adoption de mesures de contrôle des usages compatibles dans la loi elle-même. Selon les lignes directrices, «l'usage ou la communication du renseignement doit avoir un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles ce renseignement a été recueilli ou consigné».

Recommandations:

5.21 Le Comité recommande que l'on intègre la définition suivante de l'expression «usage compatible» à la Loi sur la protection des venseignements personnels:

«Usage compatible» s'entend, en ce qui concerne la communication d'un document ou de renseignements personnels, de tout usage qui est conforme aux fins pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis, et qui est nécessaire à l'institution qui a recueilli ou obtenu le document ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses responsabilités statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi. Un usage ne peut être compatible que s'il a un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis ou consignés.

5.22 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor rappelle énergiquement aux institutions fédérales leur obligation, en vertu de l'article 9(3) de la Loi sur la protection de des venseignements personnels, d'indiquer les nouveaux usages compatibles dans le Répertoire sur les venseignements personnels et d'aviser le Commissaire à la protection de la vie privée de l'usage qui a été fait des documents ou pour lequel ils ont été communiqués si les nouveaux usages compatibles n'ont pas été indiqués dans le Répertoire.

Définition de «renseignements personnels»

On trouve à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels une définition de l'expression «renseignements personnels» et une longue liste des renseignements qui sont visés ou non par cette définition aux fins de la loi. Le Comité est d'accord avec la formule retenue par le législateur, mais estime qu'il faut apporter certains éclaircissements pour régler des problèmes particuliers qui ont surgi.

Selon le témoignage de représentants de la Société historique du Canada et de la Fédération canadienne des sciences sociales, les dispositions concernant la date du décès d'un individu au paragraphe 3m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être changées à dix ans (au lieu de 20 ans), ou à 100 ans depuis la date de naissance, puisqu'un chercheur demandant une lettre personnelle peut avoir de la difficulté à prouver que son auteur est décédé depuis au moins 20 ans.⁶⁸

Le Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels a recommandé, dans son rapport au Conseil du Trésor, que la définition de «renseignements personnels» soit améliorée et précisée dans

9(3) de la Loi sur la protection des renseignements personnels stipule que le responsable de l'usage qui fédérale est tenu «d'aviser immédiatement le Commissaire à la protection de la vie privé de l'usage qui a été fait des renseignements ou pour lequel ils ont été communiqués» et «de faire insérer une mention de cet usage dans la liste des usages compatibles énumérés dans l'édition suivante du Répertoire». Le personnels sont échangés à des fins compatibles. Cependant, il a reçu seulement deux avis en vertu du paragraphe 9(3). Il en conclut que les institutions ne respectent pas leur obligation de le tenir informé et qu'il y aurait peut-être lieu que le Conseil du Trésor leur rappelle leur obligation de faire inscrire les caqu'il y aurait peut-être lieu que le Conseil du Trésor leur rappelle leur obligation de faire inscrire les nouveaux «usages compatibles» dans le Répertoire des renseignements personnels.⁶⁰

Le Comité s'inquiète de constater que le Commissaire à la protection de la vie privée n'a reçu que trois avis concernant de nouveaux usages compatibles en 1985-1986; il a réussi à s'opposer à l'un de ces usages et attend des éclaircissements de la part de l'institution au sujet d'un deuxième. Le Commissaire lui-même a affirmé que «l'ampleur des modifications apportées à la dernière édition du Répertoire des renseignements personnels laisse supposer que de nombreuses institutions ont négligé l'obligation d'aviser le Commissaire des nouveaux usages «compatibles...»⁶¹ Le Comité se préoccupe de ce que le mécanisme de contrôle des usages compatibles ne semble pas fonctionner de façon efficace.

Comme ce principe des usages compatibles est dérivé de la notion «d'usages courants» que l'on retrouve dans la Loi sur la protection des renseignements personnels des États-Unis, il y a lieu de souligner que l'on se préoccupe aussi constamment, dans ce pays, de faire clarifier et renforcer cette expression. La Loi américaine sur la protection des renseignements personnels définit «usages courants», en ce qui concerne la communication d'un dossier sans le consentement des personnes intéressées, comme [traduction] «l'utilisation de ce dossier à une fin qui est compatible avec les fins auxquelles il a été recueilli».⁶² Comme un récent rapport présidentiel sur la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels le précise, [traduction] «la compatibilité est la seule norme sur laquelle les organismes se basent pour décider si la communication peut se faire à des fins l'intention originale du Congrès, et que [traduction] «même un examen rapide des usages courants laisse penser que les organismes invoquent ce principe de la compatibilité pour autoriser des usages qui me sont pas reliés aux fins originales pour lesquelles les données ont été recueillies, ni sur le plan fe plan de la programmation».⁶³ C'est justement ce problème que le Comité voudrait corriger ici au Canada.

En 1977, la Commission américaine d'étude de la protection des renseignements personnels (U.S. Privacy Protection Study Commission) recommandait que, outre le critère de compatibilité avec les fins auxquelles l'information avait été recueillie ou obtenue, les usages courants soient également communication] «conformes aux conditions ou aux attentes raisonnables en matière d'utilisation et de communication en vertu desquelles l'information contenue dans le dossier a été fournie, recueillie ou obtenue». 64 Comme l'a vu dans le paragraphe précédent, le rapport annuel du Président au Congrès d'étudier ce problème. Des directives émises en 1986 par le Bureau de la gestion et du budget au sujet de la mise en oeuvre de programmes de surveillance de l'utilisation du réseau téléphonique de l'État par les employés du gouvernement prévoyaient en outre des «usages fonctionnellement équivalents» et «des usages qui sont nécessaires et appropriés». 65

La Loi sur la protection de la vie privée (Personal Privacy Protection Law) de l'Etat de New York (1983) donne la définition suivante de l'expression «usage courant» [traduction]:

«Usage courant» s'entend, en ce qui concerne la communication d'un dossier ou de renseignements personnels, de tout usage de ce dossier ou de ces renseignements personnels qui correspond aux fins pour lesquelles le dossier ou les renseignements ont été recueillis et qui est nécessaire à l'organisme qui a recueilli ou obtenu le dossier ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses fonctions statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi.66

d'économiser du temps et de l'argent, tout en évitant de recourir inutilement à des pratiques administratives formelles. En règle générale, seules les personnes qui ne sont pas des employés du gouvernement devraient avoir à recourir aux procédures formelles d'accès en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour pouvoir consulter les documents qui les concernent dans un fichier de renseignements personnels.

La pratique d'encourager l'accès informel des fonctionnaires à leurs propres dossiers est courante aux États-Unis au niveau fédéral, particulièrement au sein du Département de la Défense (DD). En règle générale, le nombre de demandes d'accès présentées en vertu de la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels a diminué depuis que des procédures d'accès informelles ont été encouragées. Le DD en tire la conclusion suivante [traduction]:

... la Loi sur la protection des renseignements personnels n'est pas le principal moyen d'accès utilisé par les employés du DD. La politique du DD est d'encourager les responsables à donner aux employés l'accès à des dossiers les concernant sans les obliger à recourir aux procédures plutôt formelles prévues dans la loi ... Plusieurs agents à la protection des renseignements personnels ont indiqué que selon eux, la plupart des demandes d'accès présentées formellement en vertu de la loi le sont par d'anciens employés ou par des employés qui ne travaillent pas au Département. Cela montre que les employés accès ou par des employés qui ne travaillent pas au Département. Cela montre que les employés accès ont en général facilement accès aux documents les concernant et, qu'en conséquence, ... ils archivels pas le besoin de présenter une demande officielle d'accès en vertu de la loi.59 n'éprouvent peut-être pas le besoin de présenter une demande officielle d'accès en vertu de la loi.59

Le Bureau américain de la gestion et du budget estime que cette conclusion du Département de la Défense est conforme à l'expérience d'autres organismes en ce qui concerne les procédures d'accès informelles, particulièrement les services de gestion du personnel et d'avantages sociaux, où les employés ont, traditionnellement, accès à leurs propres dossièrs.

Recommandations:

5.19 Le Comité recommande que toutes les institutions gouvernementales présentement visées par la Loi sur la protection des venseignements personnels plutôt que d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la Loi sur la protection des venseignements personnels.

Le Comité recommande que toutes les institutions qui seront visées par la Loi sur la protection des venseignements personnels, conformément aux recommandations faites plus tôt, y compris les sociétés d'État et les entreprises du secteur privé de compétence fédérale, permettent à leurs employés d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la Loi sur la protection des venseignements personnels.

Usages compatibles

L'un des aspects remarquables de la Loi sur la protection des renseignements personnels, c'est peut-être qu'elle accorde une attention considérable aux circonstances dans lesquelles des renseignements personnels peuvent être communiqués par les institutions fédérales.

Selon l'alinéa 8(2)a) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale peuvent être communiqués «aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins». De l'avis du Comité, il est malheureux que la loi ne définisse pas davantage ces «usages compatibles», étant donné que cette disposition risque d'être utilisée pour contourner l'obligation impérative de réglementer étroitement la communication des renseignements personnels.

Les institutions fédérales sont tenues de saire un relevé des «usages compatibles» dans le Répertoire des renseignements personnels qui est publié chaque année. Si cela n'a pas été sait, l'article

Le Commissaire à la protection de la vie privée a exprimé l'opinion suivante dans son témoignage devant le Comité : «Si cela pouvait assurer une certaine sécurité, une tranquillité d'esprit au sujet des renseignements dans le CIPC, alors que la loi soit modifiée afin de préciser notre intention et de délimiter notre compétence». ⁵⁷ Le Comité est d'avis que toute ambiguité qui entoure cette question délimiter notre compétence». ⁵⁷ Le Comité est d'avis que toute ambiguité qui entoure cette question délimiter notre compétence». ⁵⁷ Le Comité est d'avis que toute ambiguité qui entoure cette question délimiter notre compétences. ⁵⁸ Le Comité étais d'une modification à la loi, après négociation avec les autorités provinciales concernées. Le Comité tient en outre à préciser que les diverses mesures d'exception prévues dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, y compris au paragraphe 19(1), qui visent les renseignements personnels obtenus à titre confidentiel des gouvernements des provinces ou de leurs organismes, et à l'article 22, qui visent les renseignements personnels concernant des enquêtes de police, assureraient la protection nécessaire aux renseignements du CIPC.

En faisant état de ses préoccupations au sujet du CIPC, le Comité ne veut pas laisser penser que c'est la seule base de données de ce genre qui mérite un contrôle attentif et régulier de la part du Commissaire à la protection de la vie privée. Voici d'autres fichiers similaires: Système informatisé de renseignements criminels (SARC), Système de récupération de renseignements judiciaires (SRRJ), Système de renseignements automatisés sur les stupéfiants (SRAS) et Fichier du Service canadien de renseignement de sécurité. Se Le problème, c'est que le grand public sait relativement peu de choses de ces systèmes automatisés, et qu'il n'y a pas de mécanisme évident de contrôle externe de leur exploitation aux fins de la protection des renseignements personnels.

Recommandations:

Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur la protection des venseignements personnels de façon à y préciser que tous les renseignements personnels conservés dans le Centre d'information de la police canadienne sont pleinement assujettis aux exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée soit chargé d'évaluer et de vérifier les politiques et les pratiques du CIPC et d'autres bases de données automatisées comparables, afin de s'assurer que les droits des Canadiens en matière de renseignements personnels sont adéquatement protégés.

Demandes d'accès présentées par des employés du gouvernement

L'une des principales caractéristiques d'un code de pratiques équitables en matière d'information, c'est que les individus doivent avoir le droit d'accès aux dossiers personnels qui les concernent et qui relèvent des institutions fédérales. Les articles 12 à 17 de la Loi sur la protection des renseignements personnels établissent un code formel pour faciliter le traitement des demandes d'accès.

Les 375 000 employés du gouvernement fédéral font l'objet d'activités considérables en matière de collecte de données de la part du gouvernement. Dans la pratique cependant, on a relevé une anomalie en ce qui concerne l'accès aux renseignements personnels, à savoir que certaines institutions exigent de leurs employés qu'ils présentent une demande d'accès officielle pour pouvoir consulter leurs propres dossiers. Cela est particulièrement vrai pour le ministère de la Défense nationale. Dans certains cas, irroniquement, cette politique officielle remplace des pratiques d'accès informelles qui existaient depuis de nombreuses années.

Le Comité considère qu'il s'agit d'une bonne pratique de gestion que de donner aux employés du gouvernement accès à leurs dossiers personnels. Ce n'est que si des problèmes surgissent au sujet des procédures informelles d'accès qu'il faudrait demander aux employés du gouvernement de satisfaire aux exigences formelles de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Comité recommande même fortement aux institutions fédérales de donner aux employés accès à leurs propres recommande même fortement aux institutions fédérales de donner aux employés accès à leurs propres dossiers sur une base informelle, chaque fois que c'est possible. Le Comité estime que cela permettrait

Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC)

L'une des bases de données contenant les renseignements les plus délicats est celle du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Elle touche tous les Canadiens, directement ou indirectement. Il s'agit d'un répertoire centralisé et automatisé des dossiers des services de police de tout le Canada. La base elle-même contient des renseignements personnels des services de police de tout le Canada. La base elle-même contient des renseignements personnels tirés d'une variété de bases de données interconnectées, mais elle sert également d'index des dossiers originaux conservés par les services locaux de police. C'est le système de renseignements policiers le plus visible au Canada et il illustre bien les problèmes généraux qui entravent l'application de bonnes pratiques concernant la protection des données dans tous les systèmes de documents policiers. La supérieurs de tout le CIPC est établie par un comité consultatif composé de 26 agents de police supérieurs de tout le Canada. Dans la pratique, c'est la GRC qui est le principal auteur des politiques du CIPC.

L'une des questions qui a été soulevée lors des audiences du Comité concerne la mesure dans laquelle le CIPC est assujetti à la Loi sur la protection des renseignements personnels et partant, à la juridiction du Commissaire à la protection de la vie privée aux fins de la vérification et des enquêtes. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Solliciteur général ont affirmé que le CIPC est exempté au moins partiellement de l'examen du Commissaire, parce que certains des renseignements qu'il contient proviennent des services de police locaux et provinciaux.

mètropolitains (à l'exclusion de ceux du Québec). de police municipaux dans tout le Canada, particulièrement par les grands services de police important des dossiers d'enquêtes renseignements versés dans le CIPC par des services 2,9 millions de casiers judiciaires en 1985) conservés dans le CIPC par la GRC. 36 Mais un pourcentage qu'en ce qui concerne la principale catégorie des dossiers d'identification (qui représentaient CIPC par la GRC en sa qualité de service de police local ou provincial ne font aucun doute, pas plus Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui concerne les dossiers d'enquêtes versés dans le ordinateurs provinciaux et auxquels on peut avoir accès par l'entremise du CIPC. Les pouvoirs du automobiles (qui renfermaient 4,4 millions d'enregistrements en 1985), qui se trouvent dans des visaient 1,5 million de personnes en 1985) et les bases de données provinciales sur les véhicules GRC. Ce problème de juridiction concerne principalement les dossiers d'enquêtes sur des individus (qui juridique, certaines des données accessibles par l'entremise du CIPC ne relèvent pas du contrôle de la en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Toujours selon le conseiller services de police autres que la Gendarmerie royale du Canada ne peuvent saire l'objet d'une enquête de la vie privée, les renseignements fournis au Centre d'information de la police canadienne par des Selon un avis émis le 21 novembre 1986 par le conseiller juridique du Commissaire à la protection

Le conseiller juridique du Commissaire à la protection de la vie privée est également d'avis que si l'on désire modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels pour donner au Commissaire le droit de faire enquête sur les dossiers du CIPC qui (toujours selon le conseiller) ne relèvent pas de sa juridiction, il faudra consulter les provinces sur tout problème constitutionnel qui pourrait surgir.

Le Comité estime que les problèmes entourant la juridiction du Commissaire à la protection de la vie privée sur le CIPC ne devrait pas limiter son pouvoir de contrôle sur ce fichier qui contient des renseignements personnels de nature délicate et dont les ramifications sont omniprésentes. Dans la réalité, c'est la GRC qui exploite le système et qui contrôle toute politique régissant son utilisation, et seuls les contribuables qui paient l'impôt fédéral en financent l'exploitation. On peut soutenir que tout renseignement personnel qui est versé dans le CIPC relève du contrôle de la GRC à toutes fins pratiques et qu'en conséquence, le système est visé par la Loi sur la protection des renseignements personnels.

de cette politique, ou d'un aspect de cette politique, à une date ultérieure? La consultation deviendra-t-elle une forme d'exclusion? On peut répondre brièvement à cette question en déclarant que la suite des événements, ou le passage du temps, pourra parfois démontrer que l'avis donné à l'origine par le Commissaire était erroné ou du moins peu judicieux. Si on met l'accent sur l'obligation d'informer le Commissaire de toute mesure législative et de tenir ensuite des consultations informelles avec lui, cela réduira également le risque que de tels conflits d'intérêts se produisent.

Il convient également de préciser que le Commissaire à la protection de la vie privée n'est autorisé qu'à donner des conseils, et qu'il ne rend pas de jugements exécutoires. Il joue un rôle consultatif auprès des institutions gouvernementales en vertu de la Loi sur la protection des renseignements peu sont les institutions fédérales qui sont légalement responsables de l'application de la loi, peu importe les conseils qu'elles peuvent recevoir du Commissaire. Les plaintes risquent également d'être beaucoup plus nombreuses si le gouvernement et le Parlement ne tiennent pas compte des d'être beaucoup plus nombreuses si le gouvernement et le Parlement ne tiennent pas compte des conseils du Commissaire, comme cela se passe régulièrement dans d'autres pays.

L'expérience d'un pays comme l'Allemagne de l'Ouest est plutôt rassurante pour ceux qui se préoccupent d'éventuels conflits d'intérêts entre la fonction de consultation et la fonction d'enquête du Commissaire à la protection de la vie privée. Dans ce pays, les autorités responsables de la protection de la vie privée sont régulièrement consultées au sujet de questions pouvant toucher la protection des renseignements personnels, et elles offrent des conseils. Le problème, ce n'est pas qu'elles se préoccupent indûment de la qualité des conseils qu'elles donnent, c'est plutôt que les organismes gouvernementaux se fient à elles pour la rédaction de toute mesure législative, qu'elles disposent de ressources trop limitées pour donner rapidement des conseils sur des questions pressantes, et que le gouvernement ou le Parlement ne tient aucun compte de leurs conseils.

Au Canada, le Commissaire à la protection de la vie privée risque beaucoup plus de devoir lutter pour faire appliquer ses recommandations que d'être accusé plus tard de s'être montré «trop faible» ou d'avoir été évincé lors de l'étude d'une question touchant la protection de la vie privée. Le Commissaire pourra également être obligé d'inclure dans ses conseils un avertissement selon lequel il ne peut garantir qu'il ne changera pas d'avis à une date ultérieure, à la lumière de nouvelles preuves ou après avoir réexaminé les questions fondamentales.

Le Comité désire encourager la tenue de consultations informelles, mais systématiques, entre les auteurs des textes législatifs et réglementaires du gouvernement et le Commissariat à la protection de la vie privée. Le Comité est d'avis que le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être informé et consulté au moins de façon informelle au sujet des lois et des règlements qui sont à l'étude, peut-être pas toujours possible de consulter le Commissaire à l'avance au sujet de la formulation des politiques gouvernementales, mais le Commissaire devrait surveiller les répercussions de ces politiques politiques gouvernementales, mais le Commissaire devrait surveiller les répercussions de ces politiques dés qu'elles sont annoncées et qu'elles lui sont signalées, et il devrait également offrir ses conseils aux comités pertinents du Parlement. Chaque fois que possible, ces consultations devraient avoir lieu de comités pertinents du Parlement. Chaque fois que possible, ces consultations devraient avoir lieu de façon informelle, afin d'éviter un surcroît de procédures administratives.

Recommandations:

91.8

- 5.15 Le Comité recommande que le gouvernement, les institutions fédérales et le Parlement prennent en considération les exigences de la Loi sur la protection des venseignements personnels concernant la version préliminaire ou la version finale de tout texte législatif, règlement ou politique qui auront des répercussions sur la vie privée des Canadiens, et qu'ils en informent le Commissaire à la protection de la vie privée.
- Le Comité recommande que toute mesure législative présentée au Parlement qui a des répercussions sur la collecte, la conservation, la protection et le retrait des renseignements personnels soit accompagnée d'une évaluation de ces répercussions par l'institution fédérale présentant la mesure législative, pour examen et commentaires par le Commissariat à la protection de la vie privée.

régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique», qui a été adopté en 1985. Ces deux cas préoccupent gravement le Commissaire à la protection de la vie privée. 52

Le Comité estime que l'esprit de la Loi sur la protection des renseignements personnels s'érodera graduellement si l'on ne s'occupe pas de mettre en place un mécanisme plus efficace de consultation du Commissariat à la protection de la vie privée. Une telle confirmation du rôle consultatif du Commissaire correspondrait également bien à ses autres responsabilités concernant la vérification et le contrôle des activités fédérales en matière d'information. Les observations du Commissaire sur la nouvelle Loi sur les Archives du Canada (Projet de loi C-7), dans son témoignage devant le Comité législatif de la Chambre des communes, le 4 novembre 1986, constituent un bon exemple de la contribution qu'il peut apporter à cet égard.

Le rôle consultatif du Commissariat à la protection de la vie privée devrait être mieux défini et renforcé au moyen d'une directive administrative du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor et au moyen de modifications à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le processus de consultation devrait probablement demeurer informel dans la plupart des cas, puisque le Commissaire à la protection de la vie privée rend compte directement au Parlement et qu'à ce titre, il ne constitue pas un organe exécutif du gouvernement. Dans un premier temps, en vertu du processus consultatif prévu, les institutions fédérales et le ministère de la Justice devraient tenir compte des répercussions de devraient elégislative envisagée sur la Loi sur la protection des venseignements personnels, et devraient ensuite en informer le Commissaire à la protection de la vie privée. Celui-ci pourrait alors dévraient ensuite en informer le Commissaire à la protection de la vie privée. Celui-ci pourrait alors dévider, à sa discrétion, s'il doit ou non faire des observations à ce sujet et la meilleure façon de procéder à ce titre.

If faut mettre sur pied un mécanisme qui garantisse que la Loi sur la protection des renseignements personnels soit véritablement prise en considération par toutes les institutions fédérales dans le cadre du processus législatif, et que le Commissaire à la protection de la vie privée soit normalement consulté avant que des mesures législatives ou des politiques ayant des répercussions sur la Loi sur la protection des renseignements personnels soient présentées. À l'étape de la rédaction ou de la révision de textes législatifs ou réglementaires, le ministère de la Justice devrait être tenu d'en de la révision de textes législatifs ou réglementaires, le ministère de la Justice devrait être tenu d'en envisager toutes les répercussions possibles sur la Loi sur la protection des renseignements personnels, tout comme il doit le faire actuellement en ce qui concerne la Charte canadienne des droits et libertés.

Aux Etats-Unis, le Bureau de l'information et de la réglementation (Office of Information and Regulatory Affairs) du Bureau de la gestion et du budget exige que tout avis annonçant la mise sur pied d'un nouveau fichier ou la modification d'un fichier existant fasse état des effets probables ou possibles de la proposition sur la protection de la vie privée. Le Bureau examine alors les répercussions prévues en fonction des mêmes critères.⁵³

Une obligation semblable d'évaluer les répercussions de toute mesure législative envisagée sur la protection des renseignements personnels devrait être imposée aux institutions fédérales canadiennes. La Loi sur la protection de la vie privée (Personal Privacy Protection Law) adoptée en 1983 par l'État de New York fait une liste utile des renseignements qui doivent apparaître dans une telle évaluation: le nom de l'organisme conservant les dossiers; le nom et le titre du fonctionnaire qui en est chargé; les procédures d'accès à ces dossiers; la description des personnes au sujet desquelles des dossiers seront procédures d'accès à ces dossiers; la description des personnes au sujet desquelles des dossiers seront dossiers estont utilisés; et les circonstances dans lesquelles la divulgation de cette information est prévue et autorisée par la loi. ⁵⁴ La préparation de ces renseignements ne devrait pas imposer un surcroît de travail aux institutions fédérales, puisqu'elles doivent déjà répondre aux mêmes questions pour faire paraître dans le Répertoire des renseignements peuvent servir.

Ce processus de consultation administrative et législative soulève cependant certaines questions intéressantes au sujet d'éventuels conflits d'intérêts. Si le Commissaire donne son approbation à une politique proposée, pourra-t-il mener une enquête indépendante au sujet d'une plainte portée à l'endroit

Pour qu'un recours civil soit utile, il faut que les personnes lésées soient autorisées à intenter des poursuites de la façon la plus simple possible devant la Cour fédérale du Canada, de préférence sans avoir à retenir les services d'un avocat. Le Comité note que l'article 45 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit une procédure sommaire à des fins similaires. Dans la mesure du possible, le montant précis des dommages-intérêts à accorder pour violation de la vie privée devrait être stipulé dans la loi à l'égard de chaque infraction. La Cour fédérale devrait être autorisée à accorder les dépens procureur-client au requérant.

Le Comité a envisagé la possibilité que des cadres supérieurs réagissent négativement à la création d'un recours civil selon ces principes, ce qui pourrait entraîner une réduction des activités en vertu à la fois de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Comité ne pense toutefois pas qu'une telle innovation soit improductive, puisque l'expérience acquise jusqu'à maintenant montre que les cas ouvrant droit à un recours civil seront rares. Il se peut même qu'on puisse déjà poursuivre le gouvernement dans de telles circonstances en vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne. En outre, la section 8 de la Politique concernant la sécurité du gouvernement (1986) prévoit également des sanctions administratives, disciplinaires ou judiciaires pour la divulgation de renseignements concernant la sécurité (lorsqu'il y a eu inconduite ou négligence). Il se peut que cette politique soit aussi applicable aux infractions à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que la Loi sur la protection des renseignements personnels devrait aussi prévoir un recouts civil.

Recommandations:

Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur la protection des venseignements personnels à personnels pour autoriser les individus concernés par les renseignements personnels à intenter des poursuites en dommages-intérêts s'ils ont subi un préjudice discernable par suite du non-respect des obligations statutaires suivantes:

I. L'obligation de ne recueillir que des renseignements autorisés ou pertinents;

2. L'obligation de s'abstenir de communiquer ou de transférer des données sans autorisation;

3. L'obligation de donner accès aux documents et d'y apporter des corrections.

5.14 Le Comité recommande que selon les règles de la cour, les personnes lésées soient autorisées à intenter des poursuites en vertu de la Loi sur la protection des venseignements personnels de la façon la plus simple possible. De surcroît, la Cour fédérale du Canada devrait normalement accorder les dépens procureur-client au requérant qui a gain de cause.

Consultation du Commissaire à la protection de la vie privée

À l'heure actuelle, la Loi sur la protection des renseignements personnels ne prévoit aucune disposition selon laquelle le gouvernement et le Parlement seraient tenus d'informer le Commissaire à la protection de la vie privée des changements proposés aux lois, règlements et pratiques administratives qui auraient des répercussions sur la protection de la vie privée.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a donné au Comité cinq exemples de questions importantes au sujet desquelles il n'avait pas été consulté et il recommande fortement que l'on modifie la Loi sur la protection des renseignements personnels pour que dorénavant, les répercussions sur la protection de la vie privée de toute mesure législative envisagée fasse obligatoirement l'objet de consultations avec le Commissariat. ⁵¹ Par exemple, le Commissaire n'a pas été consulté à l'occasion de l'adoption de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales de 1986, ni au sujet du «Code l'adoption de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales de 1986, ni au sujet du «Code

Dans sa forme actuelle, la Loi sur la protection des renseignements personnels du Canada ne prévoit pas de recours civil, pas plus qu'elle n'accorde aux Canadiens le droit de poursuivre le gouvernement fédéral pour violation de leur vie privée, puisque le délit de la violation de la vie privée n'existe pas au niveau fédéral. Le recours civil pourrait s'exercer dans les cas de collecte, d'utilisation ou de communication abusive de renseignements personnels.

On verta plusieurs exemples des problèmes qui se manifestent actuellement en ce qui concerne la protection des renseignements personnels et pour lesquels aucun recours juridique n'est prévu explicitement. Un membre de la GRC s'est plaint auprès du Commissaire à la protection de la vie ments personnels sur d'autres membres de la Gendarmerie. Une enquête a révélé que l'on avait indiqué dans le dossier les renseignements qui devaient en être retirés, mais que cela n'avait pas été fait. Le Commissaire a précisé que «la GRC a pris les mesures nécessaires pour s'assurer de ne pas arrivé si la communiquer à nouveau, de façon inappropriée, des renseignements personnels». Mais que serait-il arrivé si la communication de ces renseignements personnels». Mais que serait-il entraîné un préjudice ou une perte financière pour celles-ci? Dans de tels cas, les personnes avait entraîné un préjudice ou une perte financière pour celles-ci? Dans de tels cas, les personnes avait entraîné un préjudice ou une perte financière pour celles-ci? Dans de tels cas, les personnes avait entraîné un préjudice ou une perte financière pour celles-ci? Dans de tels cas, les personnes lésées protection de la vie privée estime que la communication a été faite de façon abusive ou intentionnelle, il devrait être autorisé à recommander des poursuites contre la ou les personne(s) responsable(s).

Dans un autre cas, des dossiers de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ont été retrouvés dans une ruelle enneigée derrière le bureau local de la CEIC à Winnipeg; ils contenaient des renseignements personnels sur des participants à divers programmes. Le Commissaire à la protection de la vie privée a conclu que «le bureau de la CEIC avait sait preuve de négligence dans la manutention des dossiers périmés car le préposé au nettoyage n'avait pas été surveillé de saçon appropriée, ni averti du retrait des documents». Es personnes concernées subissent un préjudice par suite d'une telle négligence, elles devraient avoir un recours statutaire. Pareillement, le Commissaire à la protection de la vie privée aurait dû pouvoir recommander des poursuites, s'il avait jugé que la CEIC, ses agents ou des employés en particulier avaient sait preuve de négligence criminelle.

La Commission ontarienne sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels recommandait également que l'on prévoie un recours civil en dommages pécuniaires dans le programme provincial de protection des renseignements personnels. La Commission a établi une liste fort utile de cas hypothétiques à l'appui de cette recommandation. On y retrouve le cas d'un individu perdant son emploi ou se voyant refuser un emploi parce qu'un organisme a communiqué abusivement des renseignements concernant les traitements psychiatriques qu'il subit. La Commission cite d'autres cas d'individus ayant subi une perte pécuniaire et(ou) un préjudice psychologique et recommande qu'ils puissent avoir un recours en dommages-intérêts dans les deux genres de situation. La Commission recommandait de surcroît que le gouvernement soit tenu responsable, peu importe les intentions ou la bonne foi des fonctionnaires. Nous estimons cependant qu'un fonctionnaire ne devrait être tenu personnellement responsable d'une communication que s'il a délibérément contrevenu à son devoir statutaire.*

Le Comité est d'accord avec la Commission ontarienne lorsqu'elle recommande de prévoir un recours en dommages-intérêts pour un individu qui a subi un préjudice discernable par suite du non-respect des obligations statutaires suivantes en vertu de la Loi sédérale sur la protection des renseignements personnels:

- 1. L'obligation de ne recueillir que des renseignements autorisés ou pertinents;
- 2. L'obligation de s'abstenir de communiquer ou de transférer des données sans autorisation;
- 3. L'obligation de donner accès aux documents et d'y apporter des corrections.

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels du Québec renferme un article important sur les sanctions au chapitre VII.41 Les activités suivantes sont des infractions à la loi en vertu des articles 158 à 161 : refuser ou entraver sciemment l'accès à un document ou à un renseignement auquel l'accès ne peut être refusé; donner sciemment accès à un document ou à un renseignement dont la loi ne permet pas la communication; et entraver le déroulement d'une enquête ou l'instruction d'une demande par la Commission en lui communiquant acciemment des renseignements faux ou inexacts ou en omettant sciemment de lui communiquant renseignements qu'elle requiert. La peine prévue dans chacun de ces cas, outre le paiement des frais, est une amende ne dépassant pas 1 000 \$. Pour chaque récidive dans les deux ans, l'amende peut s'élever à 2 500 \$.

La loi québécoise prévoit diverses sanctions pénales au chapitre VII. Ainsi, la loi dispose que : «Quiconque contrevient à la présente loi, aux règlements du gouvernement ou à une ordonnance de la Commission commet une infraction et est passible» d'une amende de 250 \$\frac{1}{3}\$ il 000 \$\frac{1}{3}\$. La loi prévoit infraction au sens de la présente loi». *L'article 57 du Bill 34 de l'Ontario, An Act to provide for infraction au sens de la présente loi». *L'article 57 du Bill 34 de l'Ontario, An Act to provide for délibérément des renseignements personnels en contravention de la loi, de maintenir délibérément un délibérément des renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande d'accès à délibérément personnels ou de correction de ces renseignements personnels ou de correction de la loi, ou de présenter une demande d'accès à frauduleuse. Les personnels ou de correction de ces renseignements personnels de manière sanctions pénales distinctes correspondent aux amende n'excédant pas 2 000 \$\frac{1}{2}\$. Ces trois sanctions pénales distinctes correspondent aux recommandations éclairées de la Commission ontarienne sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels.*

En recommandant que des sanctions pénales soient prévues dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, le Comité veut donner aux responsables des institutions fédérales et au Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir de recommander l'application de telles sanctions dans les cas d'infractions délibérées et importantes à la Loi sur la protection des renseignements personnels, par exemple le cas d'un employé du gouvernement qui vole des renseignements personnels ou qui les utilise ou les communique sans autorisation.

Recommandation:

Le Comité recommande que la Loi sur la protection des venseignements personnels soit modifiée et qu'on y prévoie des sanctions pénales pour toute infraction délibérée à ses dispositions. Cette modification interdirait à quiconque de communiquer délibérément un fichier renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande de renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande frauduleuse de communication ou de correction de renseignements personnels.

Recours civil

La plupart des lois sur la protection de la vie privée et des renseignements personnels, notamment celles du Québec, des États-Unis et de certains pays d'Europe, prévoient un recours civil pour toute infraction à leurs dispositions, et notamment l'indemnisation d'un individu pour la perte, la communication ou la destruction sans autorisation de renseignements personnels; voir par exemple l'article 23 de la Loi sur la protection des renseignements personnels (Data Protection Act) du Royaume-Uni (1984).44

La Loi américaine sur la protection des renseignements personnels prévoit divers recours civils pour les individus qui s'estiment lésés par un organisme fédéral. Selon une directive émise en 1985 par le Bureau de la gestion et du budget, chaque responsable d'un organisme doit [traduction] «examiner chaque année les condamnations et les poursuites, afin de déterminer l'ampleur du problème et de trouver la façon la plus efficace d'empêcher qu'il ne se reproduise».

La commodité sur le plan administratif représente le seul argument important en faveur des fichiers inconsultables. Il est beaucoup plus facile à l'institution de déclarer qu'un fichier est inconsultables. Il est beaucoup moins cher en termes de charge de travail, que d'examiner chaque fichier contenant des renseignements sur les affaires internationales, la défense nationale et les sangue fichier contenant des renseignement Ternette, il faut établir une procédure pour paragraphe 18(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément au paragraphe 18(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément au paragraphe 18(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, les articles 4 à 9 de la loi, concernant la collècte, la conservation et le retrait des renseignements personnels, supposent que les institutions fédérales doivent avoir un mécanisme de renseignements personnels, supposent que les institutions fédérales doivent avoir un mécanisme de révision pour garantir l'application de pratiques équitables en matière d'information.

Dans une même veine, l'existence de renseignements confidentiels devant être classés dans les fichiers inconsultables soulève des craintes chez certains intervenants quant au genre de données sont personnelles que le gouvernement recueille. Le public devrait avoir l'assurance que ces données sont examinées en détail, pour qu'il soit établi qu'elles sont conformes aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Commissaire à la protection de la vie privée et l'Association du Barreau canadien appuient l'abrogation des dispositions concernant les fichiers inconsultables de la Loi sur la protection des renseignements personnels. De l'avis du Commissaire : «Si j'avais le choix, [les fichiers inconsultables] n'existeraient pas. Oui, je pense qu'ils font une mauvaise réputation à la Loi sur la protection des renseignements personnels ... Il est bien évident que certaines informations doivent être soustraites à la consultation; mais, idéalement, on devrait procéder cas par cas».36

Recommandation:

5.11 Le Comité recommande que l'on adroge les articles 18 et 36 de la Loi sur la protection des venseignements personnels afin d'éliminer le principe des fichiers inconsultables, rien ne justifiant véritablement ce principe, compte tenu des solides mesures d'exception à la communication de renseignements qui sont prévues dans la loi.

Sanctions pénales

Comme on le verra ci-dessous, la plupart des lois concernant la protection de la vie privée et des renseignements personnels prévoient des sanctions pénales pour les infracteurs. La Loi sur la protection des renseignements personnels représente une exception aux pratiques courantes que l'on retrouve dans d'autres juridictions.³⁷

La Loi américaine sur la protection des renseignements personnels prévoyait des sanctions pénales dès le début, et on les a appliquées à l'occasion.38 Elle interdit en effet à tout fonctionnaire ou employé d'un organisme de divulguer sciemment et délibérément des renseignements personnels à tout répondre aux exigences de notification de la loi. Un autre article de la loi interdit à quiconque de répondre aux exigences de notification de la loi. Un autre article de la loi interdit à quiconque de demander sciemment et délibérément à un organisme la communication de renseignements personnels de manière frauduleuse. Dans chaque cas, la loi prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 \$.39

Le 12 décembre 1985, le Bureau américain de la gestion et du budget a émis une directive sur la gestion des fichiers d'information fédéraux stipulant que chaque responsable d'un organisme doit [traduction] : «passer en revue chaque année les actions du personnel de l'organisme qui ont fait que l'organisme a été reconnu civilement responsable d'une infraction à l'article g) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, ou qu'un employé a été reconnu criminellement responsable d'une infraction à l'article i) de la loi, afin de déterminer l'ampleur du problème et de trouver la façon la plus efficace d'empêcher qu'il ne se reproduise».40

Il est intéressant de souligner que les auteurs de ce rapport de 40 pages se sont vu eux-mêmes refuser l'accès à quatre des 20 fichiers inconsultables qui existaient à l'époque. En ce qui concerne quatre des cinq fichiers énumérés ci-dessous qui doivent demeurer inconsultables, les conclusions de l'examen ont été presque entièrement retirées du document présenté au Comité, conformément à l'alinéa 15(1)) (affaires internationales et défense nationale) et à l'article 23 (secret professionnel des avocats) de la construction de la sur l'accès à l'information. Le Comité a jugé qu'il s'agissait d'un excellent exemple de la vaste série d'exceptions dont peuvent se prévaloir les institutions fédérales en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Le fichier des cas de fraude fiscale de Revenu Canada est le cinquième des fichiers inconsultables mentionnés dans le paragraphe précédent. Il convient ici de répéter les conclusions du rapport précité [traduction] : «On nous a refusé l'accès à ce fichier. Cependant, comme il est reconnu qu'environ 45 p. 100 des documents qui y sont contenus concernent des sociétés commerciales (c.-à-d. qu'il ne s'agit pas de renseignements personnels), on peut se demander si le fichier correspond au critère prévu à l'article de la Loi sur la protection des renseignements personnels]». 18

Le Comité a été impressionné de constater qu'après la réduction du nombre de fichiers inconsultables annoncée par le Conseil du Trésor en 1986, les institutions suivantes n'ont plus de fichiers inconsultables: Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Société canadienne des postes, Service canadien des pénitenciers, Service canadien de sécurité et ministère du Solliciteur général.

Le principe des fichiers inconsultables a déjà été remis en question par suite du jugement rendu dans l'affaire Ternette en 1984,32 M. Ternette avait demandé des renseignements personnels figurant dans le dossier du service de sécurité de la GRC, qui est désigné comme fichier inconsultable. La communication des renseignements lui ayant été refusée, M. Ternette en a appelé devant la Cour fédérale du Canada, et son avocat a demandé au ministère de la Justice de confirmer que tous les documents versés dans ce fichier avaient été examinés avant que le fichier soit déclaré inconsultable, afin qu'il soit déterminé si le fichier répondait aux critères prévus dans la loi. La réponse ayant été négative, le ministère de la Justice a fait savoir par la suite que le fichier ne pouvait plus être considéré comme fichier inconsultable. La Cour fédérale a également déclaré son droit d'examiner ces dossiers pour déterminer si oui ou non il est justifié de les verset dans un fichier inconsultable. Un avis d'appel déposé par le Solliciteur général a été retiré en novembre 1984.

Etant donné le jugement rendu dans l'affaire Ternette et ses conséquences, le principe du fichier inconsultable a perdu une grande partie de sa raison d'être et de sa validité. Le juge Strayer, de la Cour fédérale, a conclu qu'un décret créant un fichier inconsultable en vertu du paragraphe 18(1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels «ne peut être pris qu'à l'égard d'un fichier dont tous les dossiers anns lesquels dominent les renseignements visés aux articles 21 ou 22. Cette situation découle du fait que les fichiers inconsultables doivent être formés de dossiers «dans chacun desquels» dominent ces renseignements». Le Commissaire à la protection de la vie privée a procédé à un examen systématique de tous les fichiers inconsultables et les considère comme des fichiers ouverts s'il constate qu'ils ont été constitués improprement.

De l'avis du Comité, il serait préférable de traiter tous les renseignements personnels contenus dans les fichiers de données de la même façon, et d'appliquer les nombreux critères d'exception que l'on peut invoquer en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels à toutes les demandes d'accès à des renseignements personnels présentées par les individus concernés. Comme l'a expliqué le dossier et non pas rejeter la demande systématiquement du fait de la situation privilégiée d'un fichier de renseignements. Les institutions pourraient bien regretter la perte de la possibilité de rejeter facilement des demandes d'accès. Mais les individus qui demandent des renseignements personnels seront assurés d'être traités en fonction de chaque demande». Le Comité estime qu'aucun fichier de seront assurés d'être traités en fonction de chaque demande». Le Comité estime qu'aucun fichier de seront assurés d'être traités en fonction de chaque demande». Le Comité estime qu'aucun fichier de derseignements personnels ne devrait être entièrement exempté de toute possibilité de révision et d'examen individuel des dossiers. Les

soit exigée par une loi fédérale. d'assurance sociale, à moins que la communication du numéro d'assurance sociale prévu par la loi du seul fait que l'individu en question refuse de fournir son numéro pour le secteur privé de refuser à quiconque un droit, un avantage ou un privilège Il est illégal pour toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou

vertu de quelle loi ou de quel autre texte réglementaire le numéro d'assurance sociale d'assurance sociale doit préciser si la communication est impérative ou volontaire, en Toute institution fédérale qui demande à un individu de fournir son numéro

est demandé, et quels usages il en sera fait.28

Fichiers inconsultables

lorsqu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet.30 privée a un pouvoir de contrôle sur les fichiers inconsultables et peut les examiner en détail, sauf confirmation de l'existence de renseignements les concernant. Le Commissaire à la protection de la vie loi.29 Les personnes qui demandent accès à un fichier inconsultable ne reçoivent ni démenti ni la défense nationale et les enquêtes de police, soit les renseignements visés aux articles 21 et 22 de la dans chacun desquels dominent» des renseignements personnels concernant les affaires internationales, peuvent avoir accès en aucun cas. L'article précise qu'il s'agit des fichiers «qui sont formés de dossiers conseil à établir des fichiers de renseignements personnels inconsultables auxquels les individus ne L'article 18 de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise le gouverneur en

que les décrets révoquant le caractère inconsultable de 15 fichiers seraient prêts.31 du Trésor a fait savoir au Comité qu'il y aurait désormais seulement cinq fichiers inconsultables, dès gouvernement fédéral, sur un total de plus de 2 200 fichiers de renseignements personnels. Le Conseil Jusqu'en 1986, on comptait une vingtaine de fichiers inconsultables pour l'ensemble du

Voici les cinq fichiers qui demeureront inconsultables:

DEFENSE NATIONALE:

C.P. 1985-798, le 14 mars 1985 WDN\b-bE-832 Dossier des procès-verbaux d'enquêtes de la police militaire

C.P. 1984-4088, le 20 décembre 1984 MDN/P-PU-040 Dossiers du renseignement et de la sécurité

BUREAU DU CONSEIL PRIVE:

C.P. 1983-1230, le 21 avril 1983 BCb/b-bn-002 Sécurité et renseignements

KEVENU CANADA:

Cas de fraude fiscale

C.P. 1985-800, le 14 mars 1985 KCI/P-PU-030

CENDARMERIE ROYALE DU CANADA:

C.P. 1985-864, le 14 mars 1985 GRC/P-PU-015 Dossiers opérationnels de renseignements sur la criminalité

fichiers inconsultables mené par le ministère en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. En novembre 1986, le Comité recevait du ministère de la Justice le rapport d'un examen des

d'assurance sociale par le gouvernement à des fins concernant l'administration d'une loi du Parlement ou de certains programmes de base: pensions, prêts aux étudiants, allocations familiales, sécurité de la vieillesse, impôt sur le revenu et assurance-chômage. Autrement, «les seuls cas où un individu peut se voir retirer un droit, une prestation ou un avantage ou imposer une peine du fait qu'il refuse de déclarer à une institution fédérale le numéro d'assurance sociale qui lui a été attribué sont ceux où ce numéro est nécessaire à l'application des lois du Parlement ou des programmes qui figurent à l'annexe II». Sauf dans les cas d'utilisation autorisée, les individus auraient pu demander que leur NAS soit supprimé de tout dossier les concernant. Une institution fédérale demandant un NAS aurait été tenue d'expliquer tout dossier les concernant. Une institution fédérale demandant un NAS autait été tenue d'expliquer les conséquences éventuelles, pour l'individu, du refus de fournir son NAS. L'alinéa 35(1)) du Projet de loi C-535 autorisait expressément le Commissaire à la protection de la vie privée à recevoir les plaintes concernant les NAS.

Depuis 1980, trois députés du parti progressiste conservateur, MM. Hnatyshyn, Gamble et Stackhouse, ont présenté des projets de loi identiques «concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale». 25 Voici le présenté de ces projets de loi d'initiative parlementaire :

ATTENDU:

qu'il est souhaitable d'empêcher que les numéros d'assurance sociale ne deviennent des numéros d'identification d'employés, d'étudiants, de patients, de clients et, d'une façon générale, les seuls numéros d'identification des Canadiens;

qu'il est souhaitable de veiller à ce que toute autre communication ou utilisation des numéros d'assurance sociale soit spécifiquement et préalablement autorisée par une loi du Parlement après étude approfondie et consultation du public.

Le Comité partage les préoccupations exprimées dans ces projets de loi d'initiative parlementaire.

Le Comité note que lors de son assemblée annuelle de 1986, l'Association du Barreau canadien a adopté la résolution suivante concernant le numéro d'assurance sociale : «Qu'il soit résolu que l'Association du Barreau canadien exprime sa profonde préoccupation envers une méthodologie d'utilisation d'un numéro obligatoire d'identité comme moyen de recherche ou de localisation de personnes pour des fins autres que l'impôt sur le revenu, l'aide sociale et les pensions, tel qu'entendu à son origine». Le Comité note également que, après le retrait non autorisé, en novembre 1986, de dossiers contenant les numéros d'assurance sociale de 16 millions de Canadiens d'un bureau de Revenu Canada (Impôt), la Ligue des droits et libertés a annoncé la mise sur pied d'une coalition d'organisations québécoises qui s'est donné pour mission d'exiger des contrôles sur l'utilisation des numéros d'assurance sociale. 27

Recommandations:

6.8

- Le Comité recommande que l'on ajoute à la Loi sur la protection des venseignements personnels un nouvel article qui limiterait la collecte et l'utilisation des numéros d'assurance sociale à des usages explicitement autorisés par une loi ou un règlement fédéral. Dans les autres cas, la loi devrait interdire au gouvernement fédéral, aux provinces ou au secteur privé de priver de biens ou de services un individu du seul fait qu'il refuse de fournir son numéro d'assurance sociale. Le Comité recommande également que la Loi sur les protection des renseignements personnels prévoie une cause d'action officielle pour les individus à qui l'on oppose un tel refus.
- 5.10 Le Comité recommande que la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée de la façon suivante:

Il est illégal pour une institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de demander à quiconque son numéro d'assurance sociale, sauf pour des fins expressément autorisées par la loi.

reçu des demandes de plus de 100 personnes qui «souhaitaient se plaindre à propos de l'utilisation des numéros d'assurance sociale par un organisme ou voulaient des éclaircissements à propos de la nécessité de fournir un NAS».

Le problème, c'est que les Canadiens sont constamment priés de fournir leur NAS, qui est utilisé comme numéro d'identification personnelle à des fins diverses dans tous les secteurs de la société.

prétend même que certains services de police demandent leur NAS aux personnes qui appellent leur numéro d'urgence. Certains salons mortuaires ont besoin du numéro d'assurance sociale de la personne décédée pour obtenir un permis d'inhumation des autorités municipales. Les visiteurs dans certains dérifices du gouvernement fédéral sont tenus de produire leur NAS. On pense que certains services d'informations financières utilisent le NAS comme principal moyen de réunir des renseignements sur un sujet. Les compagnies d'assurance demandent régulièrement aux détenteurs de police de fournir leur NAS lorsqu'ils présentent une réclamation. Dans le secteut privé, les personnes qui refusent de fournir leur NAS risquent d'être privées de certains services.

Même si le NAS représente un outil très important au sein de notre société de plus en plus informatisée, le Comité est d'avis qu'il ne devrait pas être utilisé à des fins qui n'ont jamais été prévues ou autorisées par le Parlement. Il faudrait mettre sur pied des systèmes individualisés d'identification pour répondre à des besoins précis. Le problème fondamental à l'heure actuelle, c'est que «les représentants élus des Canadiens ont négligé d'assurer l'existence de politiques adéquates pour contrôler l'usage généralisé des NAS». Ples mesures législatives adoptées en 1964 pour créer le système de NAS ne comprenaient aucune disposition interdisant son utilisation à d'autres fins. Ainsi, les utilisations du NAS ont prolifèré. Le grand public voudrait que l'on contrôle les usages non autorisée du NAS—par le secteur privé, par les autorités municipales et provinciales et au niveau fédéral.

Le gouvernement fédéral, en sa qualité d'employeur, devrait donner l'exemple de l'utilisation judicieuse des NAS. Plus précisément, comme l'a noté le Commissaire à la protection de la vie privée, les numéros d'assurance sociale «devraient être à l'abri des usages inconsidérés et de caractère banal». De l'heure actuelle, il existe 11 lois ou règlements qui autorisent des institutions fédérales à demander le numéro d'assurance sociale, principalement pour les fins de l'assurance-chômage, de l'impôt sur le revenu et de la sécurité sociale. Est important que les institutions fédérales se demandent à quoi leur sert le NAS et si elles en ont vraiment besoin.

Mais cela crée un dilemme que le Commissaire à la protection de la vie privée a clairement exposé: «si un numéro [d'assurance sociale] est réclamé à une autre fin, le sujet n'est tout simplement pas tenu de le fournir. Bien sûr, s'il ne le communique pas, il pourrait bien ne pas recevoir les biens ou les services qu'il demande». C'est à chacun de décider librement s'il communiquera ou non son NAS. Le Commissaire ajoute que «l'utilisation incontrôlée et généralisée du NAS établit un identificateur national de fait et toutes les conséquences inquiétantes et déshumanisantes d'un tel phénomène». ²² Ce thème a été également abordé récemment dans une étude intitulée Electronic Record Systems and Individual Privacy du Bureau d'évaluation de la technologie du Congrès américain (U.S. Congressional Office of Technology Assessement). ²³

Dans les années 70, les progressistes conservateurs ont fait de l'utilisation des NAS une plateforme politique importante. Le gouvernement progressiste conservateur avait préparé un projet de loi
visant à contrôler les usages que l'on pouvait faire du numéro d'assurance sociale, mais il n'a pas été
présenté en Chambre avant la chute du gouvernement à la fin de 1979. Le projet de loi faisait partie du
train de mesures des progressistes conservateurs concernant l'accès à l'information du gouvernement et
l'amélioration de la protection de la vie privée. L'honorable Perrin Beatty, député, et le sénateur
l'amélioration de la protection de la vie privée. L'honorable Perrin Beatty, député, et le sénateur
l'amélioration de la protection de la vie Projet de loi C-535 à la Chambre et au Sénat en mai 1980.

Le Projet de loi C-535, qui avait essentiellement pour objet de réviser la loi originale sur la protection de la vie privée (partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne de 1977), proposait également un nouvel article qui aurait eu pour effet de limiter l'utilisation des numéros

Recommandations:

8.8

r.2

9.8

Le Comité recommande que le président du Conseil du Trésor émette des lignes directrices enjoignant aux institutions fédérales de respecter les principes exposés ci-dessous; le Comité recommande également que des dispositions précises énonçant ces principes et donnant la définition de «couplage des données» soient ajoutées à la Loi sur la protection des venseignements personnels:

Les institutions fédérales devraient être tenues:

a) de faire paraître dans la Gazette du Canada un préavis de soixante jours (période d'observations) lorsqu'elles se proposent de coupler des données, et de décrire toutes leurs pratiques actuelles de couplage de données et le genre de renseignements obtenus par couplage dans la mise à jour annuelle du Répertoire des renseignements personnels;

b) de donner suffisamment de détails lorsqu'elles annoncent les couplages envisagés pour permettre aux intéressés de déterminer clairement les dispositions de la Loi suv la protection des venseignements personnels qui autorisent ces couplages; et

c) d'enregistrer tout nouveau fichier établi par couplage de données.

- Le Comité recommande de surcroît que la Loi sur la protection des renseignements personnels interdise le couplage des données, sauf dans certaines circonstances soigneusement circonscrites, particulièrement lorsqu'il s'agit de couplages supposant l'usage de données personnelles relevant d'une autre institution gouvernementale.
- Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée fasse preuve d'une vigilance toute particulière dans son examen des pratiques de couplage de données et qu'il prenne les mesures nécessaires pour porter les abus perçus à l'attention du Parlement, à la fois dans son rapport annuel et dans ses témoignages devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

Le contrôle de l'utilisation du numéro d'assurance sociale

Le numéro d'assurance sociale (NAS) est le numéro d'identification personnelle le plus couramment utilisé au Canada. À l'origine, les NAS, adoptés au début des années 60, devaient servir d'identificateur numérique pour permettre d'utiliser plus efficacement les ordinateurs : cet impératif technologique est encore très présent aujourd'hui. Les NAS ont été adoptés aux fins des régimes fédéraux d'assurance-chômage et de retraite en 1964, mais l'on n'a prévu aucune mesure de contrôle n'y aurait aucune mesure de contrôle n'y aurait aucune prolifération de l'utilisation des NAS. En fait, la pratique d'utiliser couramment les NAS comme numéro d'identification personnelle a commencé à prendre de l'ampleur dès le lancement du système en 1964-1965. Entre 1965 et 1977, la Chambre des communes ne s'est guère préoccupée de auivre méthodiquement l'usage croissant des NAS.

En 1981, le premier Commissaire à la protection de la vie privée, Inger Hansen, c.r., a rédigé un rapport sur l'utilisation des numéros d'assurance sociale dans lequel elle recommandait la création d'une nouvelle infraction au Code criminel, «infraction contre la vie privée d'autrui», qui permettrait de réglementer l'utilisation des NAS. le Le gouvernement n'a pas donné suite à ce rapport.

Les nombreuses façons dont sont utilisés les numéros d'assurance sociale aujourd'hui préoccupent beaucoup de Canadiens. Ce numéro d'identification est si important et si spécial, et il montre si bien à quel point il est indispensable d'assurer la protection des renseignements personnels, qu'il appelle des mesures de contrôle de son utilisation. En 1985-1986, le Commissariat à la protection de la vie privée a mesures de contrôle de son utilisation. En 1985-1986, le Commissariat à la protection de la vie privée a

en arriver à un équilibre entre la protection de la vie privée d'une part et d'autres valeurs sociétales d'autre part, notamment la réduction des fraudes et du gaspillage.

Dans son mémoire au Comité, le Commissaire à la protection à la vie privée a déclaré que même si une décision récente de la Cour suprême du Canada «renforce la protection contre l'interconnexion des ordinateurs que suppose, dans sa forme actuelle, la Loi sur la protection des renseignements personnels, des pressions de plus en plus fortes s'exerçant dans le sens du recours à cette technique à des fins admirables font en sorte qu'il serait peut-être prudent de formuler cette interdiction d'une manière précise et explicite».8

Même si le ministère de la Justice a déclaré que «les principes de protection de la vie privée contenus dans la [Loi sur la protection des renseignements personnels] s'appliquent aux données utilisées pour fins de couplage [par les institutions fédérales]», le Comité estime que certains aspects de cette pratique nécessitent des mesures de protection et de contrôle plus strictes dans le texte législatif lui-même.

A l'heure actuelle, la Loi sur la protection des renseignements personnels ne traite pas de la question du couplage des données ou de l'interconnexion des fichiers en termes aussi explicites qu'il le faudrait, même si elle établit à l'article 7 le principe fondamental selon lequel les renseignements personnels ne peuvent servir qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis. Cependant, comme le ronseignements personnels aux fins auxquelles soulignait le Commissaire à la protection de la vie privée : «L'alinéa 7a) de la Loi sur la protection des soulignait le Commissaire à la protection de la vie privée : «L'alinéa 7a) de la Loi sur la protection des ils ont été recueillis ... de même que pour les usages qui sont compatibles à ces fins». Puisque l'interconnexion des ordinateurs suppose la comparaison de renseignements personnels recueillis à des l'interprétation indûment étendue de l'expression «les usages qui sont compatibles» que l'on pourrait justifier l'interconnexion des ordinateurs selon le sens actuel de cette dernière expression». Le Commissaire s'inquiète de ce que, tout comme aux États-Unis, où le concept des «usages courants» a facilité le transfert de données pour fins de couplage, le concept analogue «d'usages courants» a la loi canadienne puisse de la même façon donner lieu à des pratiques inacceptables de couplage de données au Canada.

Le Sénat américain a récemment étudié un projet de loi sur le couplage des données présenté par la Chambre de sénateur William Cohen, du Maine, le 14 août 1986. On pense qu'il sera examiné par la Chambre des représentants en 1987. Il aurait pour effet de modifier la Loi américaine sur la protection des représentants personnels afin de réglementer les pratiques de couplage des données. Les principaux mécanismes de contrôle prévus dans le projet de loi américain sont la rédaction et la publication, dans mécanismes de contrôle prévus dans le projet de loi américain sont la rédaction et la publication, dans aur pied, dans chaque organisme fédéral, de conseils chargés de superviser et de coordonner l'application de cette entente.

Pour diverses raisons, il y a lieu d'apporter certains éclaircissements à la Loi sur la protection des renseignements personnels afin de contrôler le recours aux pratiques de couplage des données. Une enquête spéciale menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1984-1985 a révélé qu'en effet, les institutions fédérales n'ont pas réussi à justifier adéquatement leurs pratiques en la matière, comme l'exige la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le président du Conseil du Trésor a informé le Comité que les articles 7 et 8 de la loi «n'abordent pas vraiment la question du recours à la nouvelle technologie d'appariement des données». Le recours légitime au couplage devrait se faire au couplage s'il suppose l'utilisation des données à des fins incompatibles avec les fins auxquelles elles ont couplage s'il suppose l'utilisation des données à des fins incompatibles avec les fins auxquelles elles ont été recueillies à l'origine.

Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor continue de publier ses Rapports de mise en œuvre et que le ministère de la Justice continue de publier ses Communiqués, étant donné leur importance pour aider les institutions fédérales à appliquer la Loi sur la protection des venseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

5.3

Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée entreprenne des vérifications régulières de l'application des articles 4 à 8 de la Loi sur la protection des venseignements personnels. Pour stipuler clairement cette responsabilité, le Comité d'application des articles 4 à 8, le Commissaire à la protection de la vie privée peut ... tenir des enquêtes et des vévisications quant aux renseignements personnels qui relèvent des institutions fédérales.»

Le Comité recommande de surcroît que le mot peut » au paragraphe 37(1) de la Loi sur la protection des venseignements personnels soit remplacé par le mot «doit», pour bien montrer l'importance de ces responsabilités en matière de vérification et d'enquête lorsqu'il s'agit de contrôler l'application de la loi (sans priver le Commissaire à la protection à la vie privée de tout pouvoir discrétionnaire qu'il a d'entreprendre des vérifications et des enquêtes de contrôle et d'application dans des cas particuliers).

Contrôle des programmes de couplage (ou interconnexion) des données

Par «couplage des données», on entend un processus particulier d'interconnexion de fichiers ou de comparaison de renseignements personnels qui a été défini de la façon suivante : comparaison de listes ou de fichiers différents pour déterminer si des renseignements identiques, similaires ou contradictoires y apparaissent. Cette comparaison peut se faire à partir des noms, des numéros d'assurance sociale, des adresses ou d'autres données personnelles.⁵

Comme le remarquait un rapport publié en juin 1986 par le Bureau américain de la technologie de l'information (Office of Information Technology), le couplage des données peut être utilisé pour déceler des revenus non déclarés, des avoirs non déclarés, des prestations versées en double, des numéros d'identification personnelle erronés, des versements excédentaires, des prestataires inadmissibles, des fraudes en matière de prestations, l'adresse courante de certains individus et les fournisseurs qui facturent deux fois le même service. Le même rapport fait une distinction entre le fournisseurs qui facturent deux fois le même service. Le même rapport fait une distinction entre le recevoir des prestations ou des services du gouvernement, et la vérification initiale, qui sert à déterminer si les renseignements personnels sont exacts et complets au moment où l'individu présente determiner si les renseignements personnels sont exacts et complets au moment où l'individu présente une demande de prestations, d'emploi ou de services.⁶

Le Commissaire à la protection de la vie privée a souligné particulièrement les risques de cette technique, car le grand nombre d'ordinateurs et de fichiers informatisés font du couplage de données sur une grande échelle une possibilité très réelle. Selon le langage imagé du Commissaire : «L'interconnexion des ordinateurs transforme la présomption d'innocence traditionnelle en présomption de culpabilité. Dans les cas de l'interconnexion, alors même que rien n'indique qu'un tort ait pu être fait, les individus sont soumis à des opérations de perquisition et de saisie fondées sur une technologie avancée. Après qu'on a accepté le principe de l'interconnexion des ordinateurs, on se trouve en présence d'une force sociale d'une ampleur immuable et envahissante».

La gestion des affaires publiques serait évidemment beaucoup plus efficace si nous étions tous surveillés et contrôlés; le problème consiste à établir des limites acceptables et tolérables au couplage des données. On a constaté une résistance particulièrement forte aux couplages de grande échelle qui supposent l'accès à un vaste éventail de données personnelles relevant de diverses institutions fédérales. Les mécanismes actuels qui régissent de telles pratiques sont inadéquats. Plus particulièrement, il faut

L'article 71 de la Loi sur la protection des renseignements personnels expose les responsabilités et les fonctions du Conseil du Trésor est responsabile «du contrôle des modalités de tenue et de gestion des fichiers de renseignements personnels dans le but d'en assurer la conformité avec la présente loi». Entre autres responsabilités, le Conseil du Trésor est chargé de la rédaction (et de la distribution aux institutions fédérales) de directives régissant l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Statistique Canada et les Archives publiques du Canada aident le Conseil du Trésor dans l'application de ces politiques en matière de gestion des documents.

On a critiqué la façon dont le Conseil du Trésor s'acquitte de ces responsabilités relativement explicites. Le Comité encourage le président du Conseil du Trésor à s'acquitter strictement des responsabilités qui lui incombent en vertu de l'article 71, puisque celles-ci sont cruciales pour l'application efficace de la loi par les institutions fédérales.

En 1983, le Conseil du Trésor publiait des Lignes directrices provisoires: Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels et prescrivait que «toutes les institutions fédérales doivent observer [ces] lignes directrices provisoires lorsqu'elles mettent en application fédérales doivent observer [ces] lignes directrices provisoires lorsqu'elles mettent en application [les deux lois] ou toute activité en découlant». Ce document avait le mérite d'éclaireir les dispositions parfois trop strictes de la loi. Malheureusement, il n's jamais été mis à jour ni publié en tant que lignes directrices définitives exécutoires du Conseil du Trésor, pas plus qu'il n's été intégré au Manuel de la politique administrative. Si les lignes directrices étaient exécutoires pour tous les employés du gouvernement, et que toute déviation ne fût autorisée qu'avec l'accord du ministère de la lustice, on éliminerait une confusion considérable dans l'application des deux lois.

Le Comité applaudit à la publication d'une nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la collecte de renseignements par le gouvernement, qui prévoit dorénavant un processus indépendant de révision et d'enregistrement relevant de Statistique Canada, et le Comité se propose de contrôler l'application des articles 4 et 5 de la Loi sur la protection des renseignements personnels par le Conseil du Trésor lors des prochains examens annuels de la loi.

Il tarde également au Comité de lire les conclusions d'un examen mené par le Conseil du Trésor et les Archives publiques du Canada au sujet des dispositions administratives nécessaires pour garantir l'application de l'article 6 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui concerne la conservation et le retrait des renseignements personnels.

Le Comité est d'accord avec le Commissaire à la protection de la vie privée, qui juge essentiel son rôle de vérification des pratiques du gouvernement fédéral en matière de traitement des renseignements personnels. Le Commissaire a vérifié les fichiers inconsultables et les pratiques de divulgation de renseignements à des fins d'enquêtes de police en vertu de l'alinéa 8(2)e). La rédaction d'un Guide de vérification concernant la Loi sur la protection des venseignements personnels par le Commissariat et les initiatives du Commissaire pour renforcer la compétence de son personnel en matière de vérification sont également les bienvenues.

Recommandations:

2.2

- 5.1 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette à jour ses Lignes directrices provisoires et les publie à titre de lignes directrices définitives dans le Manuel de la politique administrative dans les 12 mois du dépôt du présent rapport au Parlement.
- Le Comité recommande que le Conseil du Trésor présente au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général un mémoire décrivant les pratiques administratives détaillées de Statistique Canada et des Archives publiques du Canada concernant la mise en œuvre des pratiques de gestion des documents prévues dans la Loi sur la protection des venseignements personnels.

CHAPITRE 5

OUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENTS PERSONNELS

Évaluation de l'efficacité générale de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Le principal objectif de la Loi sur la protection des renseignements personnels, défini à l'article 2, est d'assurer la «protection des renseignements personnels qui visent la principales dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui visent la réalisation de cet objectif central semblent donner des résultats satisfaisants; néanmoins, il faut y apporter certaines modifications importantes dans un certain nombre de domaines.

La Loi sur la protection des renseignements personnels diffère de la Loi sur l'accès à l'information en ce sens qu'elle a déjà été révisée une fois par suite de l'expérience acquise.' Certains problèmes persistent; il faut s'y attaquer plus sérieusement, conformément aux recommandations présentées dans ce chapitre. Certains des changements statutaires proposés dans les présentes sont fondamentaux et élargiront la portée de la loi; d'autres auront des conséquences moins importantes, ou encore ne nécessiteront que des changements dans les politiques et les pratiques administratives, plutôt que dans le texte législatif lui-même.

Promouvoir l'application plus active de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Les articles 4 à 9 constituent le coeur même de la Loi sur la protection des renseignements personnels; ils exposent un code normalisé de «pratiques équitables en matière d'information» qui constitue le fondement de toute loi efficace de protection des données. En vertu de l'article 4, par exemple, les responsables des institutions fédérales doivent mettre en place des procédures qui garantissent que les seuls renseignements personnels recueillis «sont ceux qui ont un lien direct avec leurs] programmes ou [leurs] activités». Une institution fédérale est tenue de recueillir les renseignements personnels auprès de l'individu lui-même, chaque fois que c'est possible, et d'informet l'individu des fins auxquelles ces renseignements sont destinés. Les renseignements personnels doivent l'individu des fins auxquelles ces renseignements sont destinés. Les renseignements personnels ne peuvent servir qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou pour des usages qui sont compatibles avec ces fins. En outre, les renseignements personnels ne peuvent des l'individu qu'ils concernent, que conformément à des règles communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément à des règles précises. Il faut noter cependant que l'article 8(2) énumère 13 cas dans lesquels ces renseignements personnels peuvent être communiqués à un tiers.

La Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit le partage des responsabilités de l'application des articles 4 à 9. Comme on l'a vu dans l'introduction du présent rapport, les principaux intervenants sont les responsables des institutions fédérales, le ministère de la Justice, le président du Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée. Les enquêteurs du Commissariat à la protection de la vie privée n'ont trouvé aucun signe démontrant l'existence de programmes de formation spéciaux offerts par le Conseil du Trésor ou le ministère de la Justice pour aider les employés du gouvernement à interpréter les articles en question. De surcroît, le Commissariat à la protection de la vie privée n'a relevé aucun mécanisme qui permettrait de veiller systématiquement à ce que les institutions ne recueillent que les renseignements personnels dont elles ont besoin, ni qu'elles informent systématiquement les individus des fins pour lesquelles elles recueillent des renseignements à leur sujet.³ sujet.³



KENAOIS

- Voir Commissaire à l'information du Canada et Président du Conseil de la radiodissuson et des télécommunications canadiennes (Cour sédérale du Canada, n° T-707-85).
- 2 Il semble que l'article 50 de la Loi sur l'accès à l'information (article 49 de la Loi sur la protection des renseignements personnels) ait pour objet de donner des pouvoirs plus vastes aux institutions fédérales lorsqu'il s'agit de refuser de communiquer des renseignements particulièrement délicats. Voir les observations du juge Strayer dans l'assit e reluser de communiquer des renseignements particulièrement délicats. Voir les observations du juge Strayer dans l'assit e reluser de communiquer des renseignements particulièrement délicats. Voir les observations du juge Strayer dans l'assit de refuser de renseignements particulièrement des facts de la Canada, n° T-522-84, juin 1984.

Recommandations:

- 4.4 Le Comité recommande que les articles 49 et 50 de la Loi sur l'accès à l'information et les articles 48 et 49 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soient modifiés de façon à prévoir un seul processus de révision judiciaire de novo.
- 4.5 Le Comité recommande de surcroît que les deux lois précisent clairement que la Cour fédérale est habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale dans l'interprétation de la portée de toutes les dispositions relatives aux exceptions.

B. Révision judiciaire

La portée exacte du pouvoir de la Cour fédérale de réviser un refus de communication de documents ou de renseignements personnels en vertu de la loi n'est pas précisée. La Loi sur l'accès à l'information ne donne à la Cour fédérale aucun pouvoir explicite de révision des questions au sujet desquelles les individus peuvent porter plainte devant le Commissaire à l'information; des questions comme les frais de communication, la prorogation abusive des délais de communication et la langue dans laquelle les documents sont communiqués ne sont pas assujetties à la révision judiciaire en vertu de la loi. De la même façon, la Loi sur la protection des renseignements personnels ne prévoit une révision judiciaire que pour les questions concernant l'accès à des documents contenant des révision judiciaire que pour les questions concernant l'accès à des documents demandés dans le délai prévu peut être considéré comme un refus de communiquer les renseignements demandés dans le délai prévu peut être considéré comme un refus de communication en vertu des deux lois. La Cour a le délai prévu peut être considéré comme un refus de communication en vertu des deux lois. La Cour a le délai prévu peut être considéré comme un refus de communication en vertu des deux lois. La Cour a le dépens à la personne qui a exercé un recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son tecours, dans les cas où elle estime que l'objet du recours a soulevé un principe important et nouveau.

Les deux lois prévoient une procédure de révision judiciaire en deux volets selon laquelle la Cour fédérale a des pouvoirs plus limités lorsqu'il s'agit de certaines exceptions énumérées dans la loi. En ce qui concerne des documents ou des renseignements personnels de nature plus délicate, la Cour peut ordonner au responsable d'une institution fédérale d'en donner communication uniquement si elle juge que le refus de communication n'était pas fondé sur des motifs valables. Pour ce qui concerne les autres genres de documents ou de renseignements personnels, la Cour a le pouvoir d'en ordonner la divulgation si elle juge que l'institution fédérale n'était pas autorisée à refuser la communication.

cet article; d'autres semblent être d'avis contraire.2 également imprécise. Certains observateurs pensent qu'il faut limiter le pouvoir de révision prévu dans un dossier ou des renseignements personnels sur «des motifs valables». La portée de cette disposition est dans les deux lois, la Cour fédérale doit établir si l'institution fédérale a basé son refus de communiquer communiqué en vertu de la loi. Dans la deuxième série de dispositions régissant la révision judiciaire institution fédérale lorsqu'il s'agit de déterminer si un document particulier peut ou ne peut pas être conséquence, la Cour fédérale n'est pas habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une établi que le document ou le dossier entre dans la catégorie des documents exempts de divulgation. En pouvoir discrétionnaire de l'institution fédérale ne doit pas être révisé par la Cour une fois qu'il a été donner suite à la demande». La Cour fédérale a jugé qu'en pareilles circonstances, l'exercice du communication est assujetti au pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution sédérale de documents mentionnés [dans les catégories d'exceptions], le droit du requérant d'en obtenir la adjoint Jerome a déclaré «qu'une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de judiciaire complète. En interprétant l'article 49 de la Loi sur l'accès à l'information, le juge en chef des pouvoirs de la Cour fédérale, et elles sont toutes deux ambiguës. Aucune ne prévoit de révision En d'autres mots, il y a deux séries distinctes de dispositions dans chaque loi pour régir la portée

Dans le Bill C-15, l'un des textes réglementaires qui ont précédé la Loi sur l'accès à l'information dans sa forme actuelle, le gouvernement progressiste conservateur conférait à la Cour fédérale une compétence de novo en matière d'appel. En effet, la Cour avait le droit de substituer son propre jugement à celui du responsable de l'institution fédérale; un droit d'appel était envisagé. Le Comité estime que cette formule est préférable, puisqu'une grande imprécision entoure les dispositions actuelles. En outre, le Comité est d'avis que les deux lois devraient être clarifiées et confirmer que lorsque le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer un document exempté fait l'objet d'une révision judiciaire, la Cour fédérale devrait être habilitée à substituer son propre jugement à celui de l'institution fédérale, comme le prévoient les lois sur la liberté d'information et sur la protection des renseignements personnels d'autres juridictions.

les modalités actuelles, les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée constituent ensemble un ministère au sens de la Loi sur l'administration financière. Chaque Commissaire a rang de sous-ministre en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. En conséquence, la tâche administrative de chaque Commissariat est considérable. À l'heure actuelle, la gestion centrale des deux Commissariats, qui est assurée par 14 années-personnes, est partagée, de sorte que les agents aux finances, à la gestion du personnel et aux communications relèvent à la fois des deux Commissaires. On suppose que ce sont des considérations d'ordre financier qui ont dicté cette mise en commun des services de soutien.

La structure administrative actuelle des deux Commissariats est-elle satisfaisante? Il ne fait aucun doute que les fonctions des deux Commissaires sont mutuellement exclusives. Chacun a un mandat particulier. L'un a pour mission de promouvoir la transparence du gouvernement, et l'autre de protéger la vie privée. Il arrive que l'on invoque les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui ont été demandés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Chaque Commissaire doit mener des enquêtes impartiales et rendre des décisions impartiales. Chacun peut être appelé à défendre ses positions respectives sur un même dossier devant les tribunaux ou devant le Parlement. Dans de telles circonstances, toute partialité réelle ou perçue doit être évitée. Même si les décisions des Commissaires ne sont pas exécutoires, chacun est tenu par la loi d'enquêter sur les plaintes, de recevoir les observations des plaignants et de l'institution fédérale concernée, et de déterminer si les plaintes sont bien fondées. En conséquence, étant donné les fonctions contradictoires de chaque Commissaire, il ne doit y avoir aucun conflit d'intérêts, réel ou perçue.

Le Comité a conclu que la structure actuelle des deux Commissariats peut être source de partialité réelle ou perçue. Dans la pratique, les deux Commissariats s'efforcent d'éviter de se consulter sur un même cas. Néanmoins, c'est le même personnel administratif qui reçoit et qui ouvre la correspondance, qui choisit les contractuels et les conseillers juridiques et qui traitent les dossiers individuels, sous réserve, évidemment, des mesures de sécurité appropriées. Certains membres du public et même certains fonctionnaires supérieurs du gouvernement pensent que les deux Commissaires et leur personnel travaillent en collaboration. La mise en commun de leur structure administrative peut entraver leur aptitude à mener des enquêtes secrètes, aux termes des deux lois qui les régissent. Elle entraver leur aptitude à mener des enquêtes secrètes, aux termes des deux lois qui les régissent. Elle peut également être la source d'une partialité perçue, sinon réelle. En conséquence, le Comité est d'avis qui les doivent être séparés, et qu'il faut affecter des crédits parlementaires à chacun, et les doivent d'une structure administrative distincte.

Recommandations:

E.4

4.2

- Le Comité recommande que les pouvoirs fondamentaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée de recommander la divulgation de certaine documents soient confirmés, mais que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre des ordonnances exécutoires pour certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais).
- Le Comité recommande que le Commissaire à l'information soit autorisé par la loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui sous-tend la Loi sur l'accès à l'information est respecté. Il faudrait également prévoir les ressources additionnelles dont le Commissaire à l'information aurait besoin pour s'acquitter de cette nouvelle responsabilité.
- Le Comité recommande que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés, afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif. Il faudrait également prévoir des crédits parlementaires distincts pour chaque Commissariat.

CHAPITRE 4

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

A. Les Commissaires

plaintes au sujet des délais de communication et du Répertoire des renseignements personnels. corrections qui ont été demandées mais non effectuées; le Commissaire peut également recevoir des renseignements personnels les concernant ou de leur droit d'exiger qu'il soit sait mention des façon inappropriée ou qui disent avoir été privés de leur droit de demander la correction des individus qui prétendent que des renseignements personnels les concernant ont été communiqués de même façon, le Commissaire à la protection de la vie privée peut recevoir des plaintes déposées par des communiqués, ou de toute autre question ayant trait à l'exercice de l'accès en vertu de la loi. De la la prorogation des délais de communication, de la langue dans laquelle les documents sont à l'information, mais également au sujet des délais de communication, des frais de communication, de recevoir des plaintes concernant le refus de communiquer des documents en vertu de la Loi sur l'accès leur charge à titre inamovible pour un mandat de sept ans. Le Commissaire à l'information peut des communes. Pour confirmer l'autonomie des Commissaires, les deux lois précisent qu'ils occupent qui relèvent directement du Parlement, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre les deux lois ont prévu fort sagement la nomination par le gouverneur en conseil de deux Commissaires, plainte à s'adresser immédiatement et exclusivement aux tribunaux comme c'est le cas aux Etats-Unis, l'information et d'un Commissariat à la protection de la vie privée. Plutôt que d'obliger l'auteur d'une protection des renseignements personnels du Canada concerne la création d'un Commissariat à L'une des principales innovations de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la

Les enquêtes menées par les Commissaires au sujet de telles plaintes sont secrètes; les Commissaires doivent donner à toutes les parties concernées la possibilité de se faire entendre. Ils ont souligner que les Commissaires n'ont pas le droit d'ordonner la divulgation de documents ou de renseignements personnels. En ce sens, le législateur a prévu que les Commissaires joueraient un rôle similaire à celui d'un ombudsman : ils ont uniquement le pouvoir de faire des recommandations. Ils peuvent cependant faire appel à tout le prestige de leur poste pour encourager le respect des deux lois. Dans leurs rapports annuels au Parlement, les Commissaires peuvent réprimander les institutions fédérales récalcitrantes. Les deux lois stipulent également que les Commissaires peuvent présenter des fédérales récalcitrantes. Les deux lois stipulent également que les Commissaires peuvent présenter des rapports spéciaux sur toute question importante. Cependant, et à dessein, le législateur n'a pas accordé aux Commissaires les pouvoirs de contrainte d'un tribunal.

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont recommandé que le Commissaire à l'information ait qualité pour ordonner la divulgation de documents. Le Comité a rejeté cette suggestion. L'expérience acquise jusqu'à maintenant montre que le rôle consultatif moins formel joué par les Commissaires en vertu des lois actuelles présente des avantages considérables. Cependant, le Comité est d'avis que pour certaines questions accessoires (par ex. en ce qui concerne les frais de communication, la dispense des frais, les délais de communication, etc.), le Commissaire à l'information devrait avoir qualité pour rendre des ordonnances exécutoires.

En outre, le Commissaire à l'information devrait disposer de vastes pouvoirs en matière de contrôle de l'application de la Loi sur l'accès à l'information, comme les pouvoirs dont dispose le Commissaire à la protection de la vie privée en vertu de l'article 37 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Les mémoires du Commissaire à la protection de la vie privée et du Commissaire à l'information ont tous deux souligné l'importance capitale de conserver les deux Commissariats et de maintenir leur autonomie. Les responsabilités de chacun sont séparées et distinctes; elles doivent le demeurer. Selon autonomie.



- Mémoire de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, p. 9. Le projet de loi type de l'Association du Barreau canadien (mars 1979) prévoit que les documents suivants sont exemptés :
- a) un document traitant des délibérations ou des décisions du conseil, conseil,
- b) un document traitant d'un exposé sait au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil,
- or document traitant d'une politique ou d'une proposition établie par un ministre en vue de sa présentation au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil, ou encore un document qui a été examiné et approuvé par un ministre en vue de sa présentation au conseil, comités de ce conseil,
- un document traitant des affaires du conseil des ministres et établi par un fonctionnaire du bureau du conseil des ministres ou d'un comité de ce conseil,
- s) un document traitant d'une consultation entre ministres au sujet d'une question de politique gouvernementale.
- Voir en particulier le jugement Operation Dismantle Inc. c. La Reine, [1985] I R.C.S. 441, dans lequel un groupe de juges de la Cour suprême du Canada s'est dit unanimement disposé en principe à examiner le processus décisionnel du Cabinet, asin d'assurer le respect des droits et libertés garantis dans la Charte.

KENAOIS

- Ministère de la Justice, Étude de la Loi sur l'accès à l'information, avril 1986, p. 2 et 41.
- ² Commissariat à l'information, Main Brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, partie 15, F.5.
- canadiennes, Cour sédérale du Canada et Président du Conseil de la radiodisfusion et des télécommunications canadiennes, Cour sédérale du Canada, n° T-707-85, le 28 sévrier 1986.
- * Rapport annuel 1985-86 du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 17.
- .81 .q ,bid1 °
- .81 .q ,bid1 °
- Ces déclarations ont été faites en réponse à des questions écrites du Comité.
- Mémoire du Commissaire à la protection de la vie privée, le 2 septembre 1986.
- Ministère de la Justice, Étude de la Loi sur l'accès à l'information, avril 1986, p. 23.
- 10 Les renseignements personnels, c'est l'assormation et sur la protection des renseignements personnels, mars 1986.
- Paragraphes 3(j) à (l) de la définition de «renseignements personnels» contenue dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Voir, de façon générale, J.D. McCamus, «The Delicate Balance: Reconciling Privacy Protection with the Freedom of Information Principle», 1986, 3 Gov't. Information Q'ly 49.
- 12 Commissaire à l'information, Main Brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, partie 15, F.16.
- Présentation du ministère des Affaires extérieures, p. 6-7; Rapport du groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mars 1986, p. 21 à 27.
- Loi sur l'accès à l'information, paragraphe 19(2).
- Loi sur la protection des renseignements personnels, alinéa 8(2)m).
- 16 U.S. Freedom of Information Act, 5 U.S.C., alinea 552(b)(6).
- Cette déclaration a été saite en réponse à une question écrite du Comité.
- 18 Rapport annuel 1985-86 du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 55-56.
- .42 .q ,.bid1 91
- Cette définition, recommandée par l'Association du Barreau canadien dans son mémoire au Comité, a été établie à partir de l'expérience américaine en vertu de la Freedom of Information Act et est tirée de la décision suivante : Public Citizen Health Research Group c. Food and Drug Administration, 704 F.2d, 1280 à 1288, D.C. Cir. 1983.
- Voir par exemple le paragraphe 54(g) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33, qui stipule doesier risque «d'entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale ou de violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratifs.
- 22 Témoignage de E. May, Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, 29 mai 1986, 18:6.
- 23 Témoignage de l'honorable John Crosbie, Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, 8 mai 1986, 10:22.
- 24 Ken Rubin, Access to Cabinet Confidences: Some Experiences and Proposals to Restrict Cabinet Confidentiality Claims, septembre 1986.
- 25 Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, 4 juin 1986, 22:15-17.

b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

c) avant-projets de loi ou de règlement;

d) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à c).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

A l'heure actuelle, les documents confidentiels du Cabinet qui datent de plus de vingt ans ne sont pas exclus de l'application de la loi en vertu des dispositions relatives aux documents confidentiels du Cabinet [alinéa 69(3)a) de la Loi sur l'accès à l'information et alinéa 70(3)a) de la Loi sur l'accès à l'information et alinéa 70(3)a) de la Loi sur la protection des renseignements personnels]. Pendant combien d'années les documents du Cabinet devraient-ils être exemptés de divulgation? Le Comité reconnaît que la détermination de toute période devraient-ils être exemptés de divulgation? Le Comité reconnaît que la détermination de toute période écriaine plutôt qu'une période de quinze ans (soit la durée maximale de trois législatures) représenterait une protection adéquate. Il faut souligner que certains documents du Cabinet ou parties de documents du Cabinet pourront néanmoins continuer d'être exclus au-delà de la période de quinze ans s'ils continuent d'être visés par l'une ou l'autre des mesures d'exception prévues dans la loi.

Recommandation:

3.24 Le Comité recommande que la période d'exemption de vingt ans prévue pour les documents confidentiels du Cabinet soit réduite à quinze ans.

publiques canadiennes. injustifié d'autoriser la Cour fédérale à jouer un rôle plus important dans ce domaine des affaires canadienne des droits et libertés.27 Par conséquent, toujours selon M. Baldwin, il ne semble pas tribunaux jouent un rôle de plus en plus important dans les affaires publiques en vertu de la Charte Commissaire. Comme le faisait remarquer Gerald Baldwin, c.r., dans un mémoire au Comité, nos confidentiels du Cabinet, l'auteur de la demande ne devrait pas avoir droit de recours devant le qu'une institution fédérale s'est prévalue des mesures d'exception concernant les documents nom d'un requérant s'ils le jugent bon, sans toutefois pouvoir examiner les documents en litige. Dès de l'article 36.3 de la Loi sur la preuve au Canada et porter une affaire devant la Cour fédérale au justifient. A l'heure actuelle, les Commissaires peuvent quand même demander un certificat en vertu autorisé à examiner les documents du Cabinet et à en ordonner la communication si les circonstances le de leurs fonctions, le Comité est d'avis que seul un juge d'un rang élevé de la Cour fédérale devrait être preuve le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée en s'acquittant faut prévoir un organisme spécial pour cette tâche délicate. En dépit du soin extrême dont ont fait situation particulière du Cabinet au sein du système parlementaire du Canada, le Comité estime qu'il correspond pas aux critères d'exception prévus, à en ordonner la communication? Etant donné la Qui devrait être en mesure d'examiner les documents du Cabinet et, s'il juge que leur nature ne

Recommandation:

2.25 Le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des venseignements personnels et qu'on y prévoie un mécanisme spécial d'examen des documents du Cabinet. Toute demande de révision d'une décision rendue en vertu des mesures d'exception touchant les documents du Cabinet devrait être présentée uniquement au Juge en chef adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 51 de la Loi sur la protection des venseignements personnels.

La formulation de dispositions appropriées concernant l'application des règles d'exception aux documents du Cabinet pose certains problèmes. Il faut en arriver à un équilibre délicat. Le Comité a été très intéressé par la proposition du professeur John McCamus dans son témoignage au nom de la Fédération canadienne des sciences sociales, 25 selon laquelle les alinéas a) et b) du paragraphe 69(1) de la Loi sur l'accès à l'information (alinéas 70(1)a) et b) de la Loi sur la protection des renseignements la Loi sur l'accès à l'information (alinéas 70(1)a) et b) de la Loi sur la protection des renseignements documents visés par les alinéas 69(1)a) ou b) soient exemptés seulement si leur divulgation risque de révéler des discussions en cours au sein du Cabinet ou l'ordre du jour de ses délibérations. L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens préfère la définition de «documents du conseil des ministres» prévue dans le projet de loi type proposé par l'Association du Barreau canadien en 1979.26 ministres»

Le Comité recommande que les dispositions prévoyant l'exclusion des documents du Cabinet soient rédigées approximativement de la façon suivante :

- (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada:
- a) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- c) avant-projets de loi ou de règlement;
- documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à c).
- (2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Comme on le voit, les catégories actuelles «notes», «documents de travail» et «documents d'information à l'usage des ministres» [alinéas 69(1)a), b) et e)] continueraient d'être protégées au besoin par les dispositions de l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information concernant les avis en matière de politique.

Recommandations:

- 3.22 Le Comité recommande que l'exclusion des documents du Cabinet du champ d'application de la loi, qui est prévue à l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 70 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, soit supprimée et qu'elle soit remplacée par l'application aux documents du Cabinet des règles d'exception ordinaires. Aucun critère de détermination du préjudice ne devrait être inclus dans ces règles d'exception.
- Le Comité recommande que l'alinéa 69(1)a) [notes destinés au Cabinet], l'alinéa 69(1)b) [documents de travail] et l'alinéa 69(1)e) [documents d'information à l'usage des ministres], de même que l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information [alinéas 70(1)a), b) et e) et alinéa 70(3)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels] soient supprimés. Les mesures d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet pourraient être formulées de la façon suivante :
- (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada:
- a) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

Néanmoins, le Comité ne croit pas que le matériel documentaire renfermant des données factuelles à l'usage du Cabinet devrait être automatiquement exelu du champ d'application des deux lois. Mais avant que les notes au Cabinet, les documents de travail et autres documents puissent être divulgués, il serait essentiel d'en retirer les avis subjectifs en matière de politique. Le matériel factuel devrait généralement être accessible en vertu des deux lois - à moins, évidemment, qu'il soit visé par une règle d'exception. Par exemple, si on peut raisonnablement penser que la divulgation de certaines devrait généralement être accessible en vertu des des renseignements de nature délicate ayant trait à des enquêtes de police, on pourrait la refuser en vertu de l'exception prévue à l'article 16 de la loi sur l'accès à l'information. Cependant, selon la formulation actuelle de cette loi, la possibilité de l'article 25, ne s'applique pas aux documents qui ne sont pas autrement exelus, qui est prévue à l'article 25, ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet. En outre, selon certains en matière de politique qui ont pour effet d'en empêcher la divulgation, même si les documents en question constituent souvent une excellente source d'information pour ceux qui présentent une excellente source d'information pour ceux qui présentent une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Le Comité croit sermement qu'il n'est pas justifié d'exclure de saçon absolue les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question. L'exclusion des documents du Cabinet a miné la crédibilité de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements crédibilité de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements crédibilité de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. L'ancien ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a déclaré ce qui suit au Comité:

Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet... Bon nombre de renseignements autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles.²³

Le Comité est d'accord avec M. Crosbie. Ken Rubin, un recherchiste d'Ottawa qui a une grande expérience en matière d'application des deux lois, a publié une étude exhaustive qui examine de façon très approfondie la question du caractère confidentiel des documents du Cabinet.²⁴ L'étude de M. Rubin offre de nombreux exemples de l'interprétation trop large que l'on fait des «documents du Cabinet», interprétation qui, à l'examen, semble rarement justifiée.

bien-fondé de l'évaluation du préjudice que pourrait entraîner leur divulgation. fédérale du Canada devrait être autorisé à examiner les documents du Cabinet - mais non à décider du au sujet de la divulgation de ses propres documents. Seul un juge d'un rang très élevé de la Cour ou le Commissaire à la protection de la vie privée, soit en position de réévaluer une décision du Cabinet quiconque, même un agent relevant directement du Parlement comme le Commissaire à l'information Cabinet au sein du gouvernement. Le Comité reconnaît également qu'il peut sembler inapproprié que détermination du préjudice, le Comité tient à préciser qu'il reconnaît la nature spéciale du rôle du recommandation générale selon laquelle les règles d'exception devraient prévoir un critère de l'information prévue dans cette catégorie. Comme cette recommandation va à l'encontre de notre système parlementaire, aucun critère de détermination du préjudice ne devrait s'appliquer à caractère secret des travaux du Cabinet. Compte tenu du rôle spécial que joue le Cabinet dans notre d'être exclus de l'application de la Loi) constituerait une protection suffisante pour garantir le disposition bien formulée prévoyant que certains documents font l'objet de mesures d'exception (au lieu discussion libre et franche, mais à huis clos, des questions d'Etat. Néanmoins, le Comité estime qu'une Cabinet; dans une grande mesure, notre système parlementaire de gouvernement se fonde sur la Le Comité reconnaît qu'il faut prévoir des exceptions pour protéger certains documents du

Si les documents du Cabinet ne sont plus exclus, mais simplement soumis aux règles d'exception, on pourrait leur appliquer les dispositions relatives aux prélèvements prévues dans la loi. Par conséquent, conformément à notre recommandation, les documents du Cabinet qui sont indivulgables pourraient être prélevés, et le reste des dossiers pourraient être communiqués en vertu de la Loi sur l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

- c) «ordres du jour» du Cabinet ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement; d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre
- e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions pour lesquelles le
- Cabinet doit rendre une décision;
- () avant-projets de loi;
- alineas a) à f)». «documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux

exceptions prévues dans la Loi sur l'accès à l'information. renferment des renseignements dont la divulgation pourrait autrement être refusée en vertu des exclus. Néanmoins, la communication de tels documents de travail peut quand même être refusée s'ils décisions qui ont été rendues publiques ou qui ont été rendues quatre ans auparavant ne sont pas du paragraphe 69(3) de la Loi sur l'accès à l'information, les documents de travail concernant des travail», etc., n'est défini. La seule précision qu'on retrouve a trait aux documents de travail. En vertu Aucun des documents ainsi exclus du champ d'application de la loi, soit «notes», «documents de

L'alinéa 69(1)d), qui protège les communications entre ministres, peut s'expliquer de ce fait. gouvernement et, en conséquence, des échanges francs entre les ministres sont prévus et encouragés. sein d'un système parlementaire peuvent être tenus publiquement responsables des décisions du responsable des politiques gouvernementales. Par conséquent, tous les membres d'un gouvernement au responsabilité ministérielle collective exige que chaque membre du Cabinet soit tenu personnellement dispositions visant les documents confidentiels du Cabinet. Premièrement, le grand principe de la communiquer des documents rentrant dans un grand nombre des catégories énumérées dans les Le Comité reconnaît qu'il existe plusieurs motifs importants pouvant justifier le refus de

confidentiel des documents du Cabinet dans le cadre du système parlementaire du Canada. conséquent, l'article 21 correspond au second grand motif justifiant la protection du caractère Cabinet sont adéquatement protégés par l'article 21; l'alinéa 69(1)a) n'est donc pas nécessaire. Par Couronne ou le personnel de celui-ci». Les mémoires rédigés par un ministre pour présentation au délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la recommandations élaborés par ou pour ... un ministre de la Couronne» et «des comptes rendus ... de une institution sédérale à refuser la communication de tout document contenant «des avis ou sur l'accès à l'information en vertu de l'article 21. En particulier, les alinéas 21(1)a) et b) autorisent superslue, étant donné que les avis en matière de politique sont exclus du champ d'application de la Loi et confidentiels. C'est là l'objet de l'alinéa 69(1)e). Cependant, cette disposition semble généralement l'intérêt du public que les fonctionnaires principaux donnent aux ministres des conseils à la fois francs peut également justifier une certaine confidentialité. Le Comité convient qu'il est clairement dans Le désir des ministres de la Couronne de recevoir des conseils francs de la part de leur personnel

documents prévus aux alinéas c) et f). En conséquence, le Comité reconnaît qu'il est essentiel que la loi assure une certaine protection aux par le Cabinet, cette information devrait elle aussi, de façon générale, être exclue de la portée de la loi. de travail et d'autres documents de nature similaire peuvent indiquer la nature des questions examinées avant-projets de loi, ne répondrait pas à des raisons d'intérêt public. Dans la mesure où des documents la divulgation automatique des ordres du jour du Cabinet, des décisions et, plus particulièrement, des choisi pour la communication de questions particulières peut souvent dépendre de facteurs externes et Cabinet ou la nature des questions qui ont été ou qui seront examinées par le Cabinet. Le moment Cabinet : le gouvernement ne devrait pas être tenu de divulguer automatiquement les ordres du jour du Il existe un troisième motif justifiant un certain degré de confidentialité des documents du

Existence d'un document

Une institution fédérale n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document, ni en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, ni en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il peut arriver que l'existence même d'un document soit l'information essentielle dont la divulgation ne peut être autorisée. Si l'institution fédérale invoque cette disposition, elle doit préciser le motif sur lequel le refus de communication pourrait raisonnablement se fonder si le document existait.

Ce n'est que dans de rares circonstances que le refus de confirmer l'existence d'un document peut être justifié. Le Comité note que cette disposition n'est pas utilisée fréquemment, et que lorsqu'on l'invoque, c'est la plupart du temps pour des documents ayant trait aux affaires internationales, à la défense nationale et aux enquêtes de police. Dans le projet de loi de l'Ontario sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels (Bill 34), le gouvernement peut refuser de d'information et la protection des renseignements uniquement lorsqu'ils concernent une enquête de police.

Recommandation:

Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 10(2) de la Loi sur l'accès à l'information et le paragraphe 16(2) de la Loi sur la protection des venseignements personnels pour autoriser l'institution gouvernementale à refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document uniquement lorsque la divulgation de l'existence même de ce document équivaudrait à révéler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la Loi sur l'accès à l'information ou des articles 19, 21, 22 ou 25 de la Loi sur la protection des venseignements personnels (renseignements d'autres gouvernements, affaires internationales et défense nationale, enquêtes de police et sécurité des individus).

B. Documents confidentiels du Cabinet

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Cabinet dont l'existence remonte à moins de vingt ans. Il ne s'agit pas d'une mesure d'exception, mais bien d'une exclusion : les documents du Cabinet ne sont tout simplement pas visés par les deux lois. En conséquence, il est impossible d'en appeler aux Commissaires ou à la Cour fédérale pour faire renverser un refus de communication de tels documents ou renseignements personnels. Ni les Commissaires, ni la Cour fédérale ne peuvent examiner de tels documents. Le Commissaire à l'information a cependant invoqué le paragraphe 36.3(1) de la Loi sur la documents. Le Commissaire à l'information a cependant invoqué le paragraphe 36.3(1) de la Loi sur la document ou qu'une partie d'un document constitue un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada. On a recours à de tels certificats lorsqu'une plainte est portée au sujet de renseignements exclus et que le Commissaire à l'information veut obtenir confirmation que le document en question est bien un document confidentiel du Cabinet.

Quelles sont les conséquences de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet du champ d'application des deux lois? Pour faciliter l'examen de cette question, on se reportera à l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information; l'article 70 de la Loi sur la protection des renseignements personnels est pratiquement identique. L'article précise tout d'abord que la Loi ne s'applique pas «aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada». Le «Conseil» s'entend du Cabinet et de ses confidentiels du Cabinet (et sans non plus définir ce concept vague), le paragraphe 69(1) donne une liste de du Cabinet (et sans non plus définir ce concept vague), le paragraphe 69(1) donne une liste de catégories précises de documents auxquels ne s'applique pas la Loi:

- a) «notes» destinées à soumettre des recommandations au Cabinet;
- (q) «qocnments de travail» destinés à présenter des options politiques à l'examen du Cabinet;

Le Comité est d'accord avec les nombreux mémoires qui affirmaient que, selon sa formulation actuelle, l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information est de portée beaucoup trop vaste. L'Association des consommateurs du Canada, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, le cette pour le journalisme d'enquête et l'Association du Barreau canadien, entre autres, ont adopté des procès-verbaux concernant la prise de décisions de nature politique; les renseignements factuels utilisés dans le processus décisionnel ne devraient généralement pas rentrer dans les catégories d'exception, même si, de toute évidence, certaines données factuelles peuvent être visées par d'autres d'exception, même si, de toute évidence, certaines données factuelles peuvent être visées par d'autres exceptions. L'intention de l'article devrait être précisée clairement : seule la communication de documents traitant de questions qui sont de toute évidence de nature consultative ou politique pourrait être refusée en vertu de l'article 21, et ce, uniquement avant que la décision n'ait été prise.

L'article 21 interdit actuellement l'accès à des documents pendant les vingt premières années de leur existence. Le Comité reconnaît que le choix de tout délai de ce genre est arbitraire par nature; il n'en estime pas moins qu'une période de vingt ans est beaucoup trop longue. Dans la plupart des cas, on peut difficilement justifier que des documents contenant des avis demeurent confidentiels pendant deux décennies entières. Dans certains cas, des renseignements de nature particulièrement délicate pourraient quand même être protégés en vertu d'autres catégories d'exception pendant des périodes plus longues. Le Comité pense que l'on ne devrait pouvoir invoquer cette exception que pendant une période de dix ans, soit la durée maximale de deux législatures.

Recommandation:

Le Comité recommande que l'on modifie l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information, non seulement pour prévoir des critères de détermination du préjudice, mais également pour préciser que l'article s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisée pour prendre des décisions de nature politique, et non à des informations factuelles utilisées dans le processus décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents datés de moins de dix ans lors de la demande.

Secret professionnel des avocats

L'exception prévue à l'article 23 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 27 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 27 de la Loi sur l'accès à l'information des renseignements personnels s'applique aux conseils juridiques, de quelque nature qu'ils aoient, qui sont demandés à un avocat du gouvernement et fournis par lesquels ces conseils juridiques sont demandés. Il ne faudrait pas invoquer cette decuments par lesquels ces conseils juridiques sont demandés. Il ne faudrait pas invoquer cette de la justice a l'occasion de fournir aux institutions aux fins du processus normal de prise de décisions au sein du gouvernement; cela irait à l'encontre de l'esprit de la loi. Ce n'est que lorsque la communication des documents recherchés risque de nuire véritablement au secret professionnel qui lie na avocat à son client (gouvernemental) que l'on devrait se prévaloir de cette exception. Le Comité d'accord avec le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, qui préférerait que cette exception «ne soit invoquée que dans les eas en instance devant les tribunaux». ²² exception «ne soit invoquée que dans les eas en instance devant les tribunaux». ²²

Recommandation:

3.20 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 23 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 27 de la Loi sur la protection des venseignements personnels pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours, ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations.

Plusieurs problèmes ont surgi en ce qui concerne les procédures relatives aux tiers. Il a souvent été difficile de donner avis aux tiers dans le délai de trente jours prévu, particulièrement lorsqu'il faut informer de nombreux tiers ou lorsque ceux-ci se trouvent à l'extérieur du Canada. Un deuxième problème a trait à la définition de tiers contenue à l'article 3 de la Loi sur l'accès à l'information. Il faudrait préciser clairement, par exemple, qu'un conseil de bande établi en vertu de la Loi sur les faudrait préciser clairement, par exemple, qu'un conseil de bande établi en vertu de la Loi sur les preuve lorsque des tiers exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale? Cette question du fardeau de la preuve ne se pose pas lorsqu'il s'agit du refus de communiquer des documents en général : le fardeau tevient à l'institution fédérale. La loi devrait être modifiée pour qu'on y précise clairement que c'est aux tiers qu'il revient d'établir que la communication de documents leur porterait préjudice en vertu de l'article 20 de la loi.

Recommandations:

31.8

- 3.17 Le Comité recommande que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou qu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada, la Loi sur l'accès à l'information soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis dans la Gazette du Canada et d'une annonce dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent.
- Le Comité recommande de surcroît que la Loi sur Vaccès à l'information soit modifiée pour que l'on y précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale.

Activités du gouvernement

De toutes les catégories d'exception, ce sont peut-être celles qui sont prévues à l'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information (ayant trait à des avis ou à des recommandations en matière de politique de même qu'à d'autres intérêts du gouvernement) qui présentent les plus grands risques d'abus. La Loi sur la protection des renseignements personnels n'a pas de dispositions équivalentes. L'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit actuellement quatre catégories de documents ayant trait au processus interne de décision et d'élaboration des politiques:

- 1. Avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;
- 2. Comptes rendus de consultations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou le personnel de celui-ci;
- Des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées par le gouvernement du Canada et les considérations qui y sont liées; et
- 4. Des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

Ces dispositions ne peuvent être invoquées que si le document en question est daté de moins de vingt ans lors de la demande de divulgation en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Cependant, on peut quand même refuser de communiquer des documents qui remontent à plus de vingt ans en vertu d'autres exceptions prévues dans la loi. Les dispositions de l'article 21 ne s'appliquent pas aux documents exposant les motifs d'une décision administrative affectant les droits d'une personne, ni aux rapports rédigés par des experts-conseils ou des conseillers de l'extérieur.

Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article (18) de la Loi sur l'accès à l'information)

À l'heure actuelle, nulle disposition ne concerne la divulgation des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement menés par le gouvernement du Canada au nom d'institutions fédérales. L'article 18, qui a pour objet de protéger les intérêts économiques du Canada, est très similaire à l'article 20, qui protège les renseignements de tiers, à une exception près : il n'y a pas de clause équivalente concernant les résultats des essais de produits ou essais d'environnement. En conséquence, les institutions fédérales ne sont pas tenues de divulguer les résultats de leurs propres essais de produits ou d'environnement, même si les résultats de tests semblables exécutés par ces mêmes institutions ou en leur nom et visant des produits ou des activités du secteur privé doivent être divulgués. Le Comité est d'accord avec les présentations de groupes comme le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, à savoir que cette différence est à la fois illogique et injuste; cela autorise en effet le gouvernement à refuser de communiquer les résultats des tests concernant ses propres activités, mais non des tests concernant les activités du secteur privé.

Recommandation:

3.15 Le Comité recommande que l'article 18 de la Loi sur l'accès à l'information exige la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, sur le modèle du paragraphe 20(2).

Préséance des raisons d'intérêt public

Le paragraphe 20(6) de la Loi sur l'accès à l'information autorise la divulgation de renseignements concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement si des raisons d'intérêt public doivent «justifier nettement» tout préjudice de nature commerciale qui en résulterait pour un tiers. À l'heure actuelle, cette disposition ne prévoit pas la préséance des raisons d'intérêt public pour la communication de «secrets industriels».

Il semble que jusqu'à maintenant, ce motif de la préséance des raisons d'intérêt public n'ait été invoqué que très rarement. Le ministère de la Justice a signalé que seulement deux des institutions fédérales auprès desquelles il a enquêté avaient eu recours à cette disposition; dans un cas, il s'agissait d'allégations d'empoisonnement et dans un autre cas, de communication de renseignements ayant trait à la thalidomide.

Recommandation:

3.16 Le Comité recommande que la préséance des motifs d'intérêt public prévue au paragraphe 20(6) de la Loi sur l'accès à l'information soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article 20.

Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'accès à l'information

Si une institution fédérale a l'intention de donner communication d'un document qui contient des renseignements pouvant affecter un tiers, le responsable de l'institution doit en informer le tiers et lui aisser un délai de vingt jours pour intervenir s'il pense que le document ne devrait pas être divulgué. Si l'institution continue de juger que la divulgation est autorisée en vertu de la loi, elle doit en informer le l'institution continue de juger que la divulgation est autorisée en vertu de la loi, elle doit en informer le devant la Cour fédérale. Le tiers n'est toutefois pas autorisé à présenter une plainte au Commissaire à l'information au sujet de la communication du document. Cependant, si l'institution accepte les raisons du tiers et décide de ne pas divulguer le document, l'auteur de la demande de communication peut porter plainte devant le Commissaire à l'information.

enjoindre à l'institution de prendre toutes les mesures raisonnables pour informer les individus concernés. La loi devrait également donner aux intéressés l'occasion de contester la communication de renseignements personnels les concernant devant la Cour fédérale.

Recommandations:

EI.E

Le Comité recommande que le paragraphe 8(5) de la Loi sur la protection des venseignements personnels soit modifié et qu'il stipule désormais qu'en règle générale, les individus doivent être informés à l'avance de l'intention de l'institution fédérale de concernant et qu'ils sont autorisés à confester cette décision devant le Commissaire à la protection de la vie privée de l'alinéa 8(2)m) constitue une communication des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) constitue une communication des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) constitue une violation injustifiée de leur vie privée. Le cas échéant, le Commissaire serait autorisé à ordonner à l'institution fédérale de prendre des mesures raisonnables pour informer les personnes concernées, qui disposeraient ensuite d'un délai établi par le Commissaire pour contester la communication des renseignements personnels devant la Cour fédérale.

Le Comité recommande de surcroît que le responsable de l'institution fédérale soit autorisé à en appeler devant la Cour fédérale de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée lorsque celui-ci établit que la communication de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels constitue une violation injustifiée de la vie privée des individus concernés.

Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes

L'article 20 de la Loi sur l'accès à l'information interdit la communication de certaines catégories de renseignements fournis à une institution fédérale par des tiers. La Loi donne la définition suivante de «tiers» : personne, groupe ou organisation autres que l'auteur de la demande ou qu'une institution fédérale. En règle générale, l'article 20 interdit la communication de documents confidentiels de nature commerciale dans les catégories suivantes : secrets industriels; renseignements financiers, risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'entreprise concernée ou d'entraver des négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins. Il y a un chevauchement considérable entre négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins. Il y a un chevauchement considérable entre les catégories de documents énumérées à l'article 20. Même si la portée de l'article peut paraître incertaine, son objet est clair : limiter la divulgation de documents confidentiels de tiers qui peuvent se incertouver dans les dossiers du gouvernement.

L'une des catégories de renseignements protégés est celle dite des «secrets industriels». Cette expression importante n'est cependant pas définie dans la loi. Le Comité est d'accord avec l'Association du Barreau canadien, qui estime qu'il y aurait lieu de donner une définition stricte de l'expression,²⁰ étant donné que d'autres dispositions de la loi assurent une protection plus vaste des documents confidentiels de nature commerciale qui sont renfermés dans les dossiers du gouvernement.

Recommandation:

3.14 Le Comité recommande que l'on adopte la définition suivante de «secrets industriels» aux fins de la Loi sur l'accès à l'information:

Un plan, une formule, un processus ou un dispositif secret et ayant une valeur marchande, qui sert à faire, à préparer, à composer ou à traiter des produits industriels et dont on peut dire que c'est le produit final d'une innovation ou d'un effort important.

privée. Il montre que ces dispositions spéciales relatives à la divulgation sont utilisées d'une façon qui attache à la protection de la vie privée. Le Commissaire à la protection de la vie privée cet article avec prudence et ont consulté fréquemment le que les ministères fédéraux ont appliqué cet article avec prudence et ont consulté fréquemment le déterminer s'il y allait vraiment de l'intérêt public ou s'il s'agissait uniquement d'une question dé déterminer s'il y allait vraiment de l'intérêt public ou s'il s'agissait de ne pas, en règle générale, être informé à l'avance de la communication de renseignements personnels et qu'il a écrit à l'occasion à diverses institutions fédérales pour protester. Le Commissaire examine les avis de communication qu'il aiverses institutions fédérales pour protester. Le Commissaire examine les avis de communication qu'il individuellement. Son personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la loi. Pat suite de cas conmuniquer des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la loi. Pat suite de ces consultations, il peut arriver que les renseignements ne soient pas communiqués. Au cours de l'année financière 1985-1986, le Commissaire à la protection de la vie privée a reçu 24 avis de communication en provenance de 13 institutions fédérales. B

Pour illustrer cette question, voici deux cas où l'on avait envisagé de communiquer des renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public en vertu de la loi. Dans un premier cas, Transports Canada a informé le Commissaire à la protection de la vie privée de son intention de d'une licence fédérale. Certains pilotes s'étaient plaints auparavant que cette pratique constituait une violation de leur vie privée. Transports Canada a décidé de ne pas communiquer la liste à la revue parce que le Commissaire à la protection de la vie privée, après avoir été informé de l'intention de Transports Canada, a déclaré qu'il ne pouvait pas raisonnablement prévenir tous les pilotes concernées, Transports Canada, a déclaré qu'il ne pouvait pas raisonnablement prévenir tous les pilotes concernées, en ajoutant qu'il devrait faire enquête sur toute plainte éventuelle. Dans un autre cas, le ministère des Affaires des anciens combattants a communiqué des renseignements personnels à la Légion royale canadienne en vue d'une enquête sur le logement des anciens combattants vivant seuls. Rien ne semble indiquer que les individus concernés ont été prévenus, ni qu'ils avaient autorisé la communication de ces renseignements.

Les personnes qui ont communiqué des renseignements personnels à une institution fédérale devraient être assurées que ces renseignements ne seront pas communiqués à un organisme de l'extérieur sans qu'elles aient le droit de se faire entendre ou de contester cette divulgation. Cependant, si la loi prévoyait des cas où il faut retrouver ou informer un très grand nombre de personnes, cela supposerait un fardeau administratif énorme qui entraînerait des difficultés concrètes très nombreuses. Par exemple, s'il fallait informer les milliers de personnes qui détiennent des obligations d'épargne du Canada qu'un organisme gouvernemental détient de l'argent en leur nom, cela représenterait une tâche énorme.

En vertu de la Loi sur l'accès à l'information, les entreprises commerciales reçoivent un avis préalable à la communication de renseignements et elles ont l'occasion de contester celle-ci. La Loi sur la protection des renseignements personnels : en règle générale, l'individu concerné n'est pas informé à l'avance, pas plus qu'il n'a l'occasion de contester la décision de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels : en règle générale, l'individu concerné n'est pas informé à l'avance, pas plus personnels le concernant. À l'heure actuelle, la seule protection à ce titre est offerte par le Commissaire à l'information, qui peut recommander que, puisqu'il contient des renseignements personnels, un document ne soit pas communiqué en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, ou par le Commissaire à la protection de la vie privée, qui apprend souvent la communication des renseignements après coup.

Le Comité a conclu que les personnes intéressées devraient généralement être informées de l'intention d'une institution fédérale de dévoiler des renseignements personnels les concernant. Si un nombre considérable de personnes sont touchées par une décision de la vie privée devrait être autorisé à déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements personnels peut constituer une violation des déterminer si la communication de ces renseignements peut constituer une violation des détermines peut constituer une violation de ces renseignements de communication de constituer de constituer de constituer une violation de ces renseignements de communication de constituer de

Recommandations:

- 8. Le Comité recommande que l'on envisage d'apporter de légères modifications à la définition de «renseignements personnels» afin de régler certains problèmes techniques qui ont été soulevés dans les mémoires présentés au Comité et au ministère de la Justice.
- 3.9 Le Comité recommande que les dispositions des articles 3 et 8 de la Loi sur la protection des venseignements personnels soient intégrées à la Loi sur l'accès à l'information.
- 3.10 Le Comité recommande que le paragraphe 19(2) de la Loi sur l'accès à l'information soit modifié pour se lire ainsi : «Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...»
- 3.11 Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» trouvée dans la Loi sur la protection des renseignements personnels soit modifiée de façon à ce que le salaire exact d'agents du gouvernement nommés par décret puisse être communiqué en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, mais que seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique puisse être communiqué.

Communication de renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public

Le paragraphe 8(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit un certain nombre de cas dans lesquels «la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée». Par ailleurs, la Loi sur l'accès à l'information prévoit la communication de renseignements personnels dans trois cas : 1) si l'individu qu'ils concernent y consent; 2) si le public y a accès; ou 3) si la communication est conforme à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. 14

L'un des cas dans lesquels le responsable d'une institution fédérale peut communiquer des renseignements personnels préoccupe beaucoup le Comité. L'information peut être communiquée si le responsable de l'institution est d'avis que «des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée».

Mais la détermination de ce que l'on entend par «des raisons d'intérêt public» pourra de toute évidence avoir des répercussions graves sur la vie privée de l'institution d'intérêt public» pourra de toute évidence avoir des répercussions graves sur la vie privée de l'institution de l'individu concerné n'y participe pas, pas plus qu'il n'est généralement informé de la décision.

Un relevé des renseignements communiqués en vertu du paragraphe 8(2) de la Loi sur la protection des renseignements protection des renseignements protection des renseignements la vie privée. Celui-ci doit être informé par écrit au préalable de la communication des renseignements personnels «si les circonstances le justifient» ou «immédiatement» après la communication dans les autres cas. Le Commissaire peut mettre l'individu concerné au courant s'il le juge approprié. En règle générale, cependant, cela est l'exception plutôt que la règle.

Cette contradiction entre la protection des renseignements personnels et leur communication «pour des raisons d'intérêt public» se retrouve dans la plupart des lois sur l'accès à l'information. Par exemple, aux États-Unis, la Loi sur la liberté d'information (Freedom of Information Act) interdit la communication des renseignements suivants : dossiers d'emploi, dossiers médicaux et autres dossiers de nature similaire dont la divulgation constitue clairement une violation injustifiée de la vie privée. Le Bill 34 de l'Ontario sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels précise que l'on ne refusera pas de communiquer un document si des raisons impératives d'intérêt public justifient nettement leur communication et sont plus importantes que les raisons qui justifieraient leur non-divulgation ou leur confidentialité.

Le relevé des documents communiqués en vertu du paragraphe 8(2) de la Loi sur la protection de la vie des renseignements personnels a été présenté au Comité par le Commissaire à la protection de la vie

La divulgation de renseignements est autorisée en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans un certain nombre de cas prévus à l'article 8, notamment si des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

La Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit généralement des mesures de protection de la vie privée, sauf lorsque les documents recherchés renferment de l'information qui rentre dans l'une de ces trois grandes catégories:

- 1. Certains renseignements concernant les modalités d'emploi des fonctionnaires et les opinions qu'ils ont exprimées dans l'exercice de leurs fonctions;
- 2. Des renseignements similaires au sujet d'individus qui ont conclu un contrat de prestation de services avec une institution fédérale; et
- 3. Des renseignements concernant «des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence».

Le Comité est d'accord avec la formulation générale de la loi. Cependant, il estime qu'il faut apporter certains éclaircissements afin de régler des problèmes particuliers qui se sont présentés. Le Commissaire à l'information pense qu'il serait préférable que ces exceptions à la communication de renseignements personnels ne se retrouvent pas dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, et de façon explicite, dans la Loi sur l'accès à l'information. ¹² Celle-ci constituerait ainsi un code complet régissant la divulgation des documents du gouvernement fédéral.

Le Comité a constaté que dans certains milieux, on a interprété l'article 19 comme une interdiction totale de divulgation de tout renseignement personnel. En dépit des critères d'exception prévus au paragraphe 19(2), le Comité croit comprendre que parfois, le simple fait qu'un document renferme des renseignements personnels est suffisant pour en interdire la communication. Ce problème pourrait être évité si l'on modifiait le paragraphe 19(2) de la façon suivante:

«Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...»

Le Comité est d'accord avec les conclusions des mémoires du ministère des Affaires extérieures et du Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels, selon lesquelles il est nécessaire de préciser la définition de «renseignements personnels» en ce qui concerne les fonctionnaires du gouvernement. Plus précisément, le Comité s'est penché sur la question des documents qui l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels exclut les renseignements concernant un fonctionnaire, et notamment «la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste».

Le gouvernement devrait avoir pour politique de ne pas imposer de restrictions à la divulgation de données précises sur la rémunération de ses agents nommés par décret. Le salaire exact des directeurs généraux et des cadres supérieurs des sociétés d'État et des organismes de réglementation devrait de façon générale être accessible en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. En ce qui concerne les employés de la Fonction publique, le Comité reconnaît que la divulgation de leur salaire précis pendant quelques années consécutives permettrait à leurs collègues et à d'autres personnes de déterminer si les fonctionnaires en question ont touché ou non une augmentation au mérite et d'obtenir d'autres fonctionnaires en question ont touché ou non une augmentation au mérite et d'obtenir d'autres informations de nature délicate. En conséquence, le Comité appuie les dispositions actuelles, selon jesquelles seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique peut être communiqué en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

risqueraient vraisemblablement de porter un préjudice considérable à des «négociations» menées par le gouvernement du Canada.

Recommandation:

3.6 Le Comité recommande que le mot «affaires» à l'article 14 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 20 de la Loi sur la protection des venseignements personnels soit supprimé et remplacé par le mot «négociations».

Affaires internationales et défense nationale

Trois grands centres d'intérêt du gouvernement sont protégés par une exception prévue à l'article 15 de la Loi sur l'accès à l'information et à l'article 21 de la Loi sur la protection des renseignements personnels: les affaires internationales, la défense nationale et la sécurité nationale. Même si l'exception est discrétionnaire et prévoit un critère de détermination du préjudice, le Comité a relevé une observation du ministère de la Justice selon laquelle «on ne connaît pas de cas où des tenseignements délicats sur la sécurité nationale ont été communiqués.» ⁹

Un problème de formulation semble s'être présenté en ce qui concerne cette exception. La loi prévoit un critère général de détermination du préjudice, après quoi elle décrit neuf catégories de renseignements dont la divulgation peut être refusée. On peut soutenir que la communication de tout renseignement qui rentre dans l'une ou l'autre de ces catégories doit être refusée, même si sa divulgation n'entraînerait aucun préjudice. Le Commissaire à l'information a interprété cet article de la façon suivante : l'institution doit non seulement établir que les documents dont on refuse la communication sont identiques ou similaires aux documents décrits dans l'article, mais elle doit encore fournir une preuve de la nature du préjudice qui risquerait vraisemblablement de survenir si le document en question était communiqué. D'un autre côté, le ministère de la Justice a affirmé qu'il n'est pas essentiel que les catégories prévues s'appliquent strictement à l'information recherchée avant que l'on se prévale du droit de refus, dans la mesure où l'on prouve la présence d'un préjudice.

Le Comité pense que la principale question à trancher pour l'interprétation de cette disposition, c'est de déterminer si la communication peut causer un préjudice discernable. Néanmoins, ce préjudice doit être analogue aux exemples prévus dans les neuf catégories d'exception énoncées dans la loi. Autrement, cette liste d'exceptions n'aurait pas de raison d'être.

Recommandation:

Le Comité recommande que l'on modifie les deux lois afin de préciser que les catégories d'exceptions énumérées à l'article 15 de la Loi sur l'accès à l'information et prévues implicitement à l'article 21 de la Loi sur la protection des venseignements personnels ne sont que des exemples de documents dont la divulgation peut entraîner un préjudice; le principal critère devrait être de déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État qui est analogue aux intérêts énumérés dans la loi.

Renseignements personnels

Même si l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information semble impératif, en réalité, il renvoie à la définition des «renseignements personnels» que renferme l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Ce dernier fait une longue liste des renseignements inclus ou non dans la définition de «renseignements personnels», aux fins des deux lois. Cette formulation est malencontreuse, puisqu'il faut examiner les deux lois pour connaître ses droits à l'information ou à la protection. À ce titre, le Comité s'est inspiré du rapport du Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en titre, le Comité s'est inspiré du rapport du Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en couvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. 10 ocuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. 10

discrétionnaire basée sur un critère de détermination du préjudice. Il est cependant reconnu que les documents et les renseignements personnels fournis à une institution fédérale par un autre gouvernement sont tout aussi importants pour celui-ci que les renseignements commerciaux fournis par un tiers le sont pour ce tiers, qu'il s'agisse d'une compagnie ou d'un individu. Le Comité en conclut donc que les autres gouvernements devraient avoir des droits en matière de notification et de révision semblables aux droits accordés aux tiers en vertu des articles 28, 29 et 44 de la Loi sur l'accès à l'information.

A l'heure actuelle, il n'a pas été établi clairement si les autorités gouvernementales des États américains sont visées par l'alinéa 13(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information et l'alinéa 19(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information et l'alinéa 19(1)a) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Il faudrait modifier les deux lois pour préciser clairement que les organismes ou institutions d'un État ou d'une province d'un autre pays sont expressément visés. De la même façon, les deux lois devraient préciser clairement que les institutions administratives autochtones, comme le district administratif de la bande sechelte de la Colombie-Britannique, doivent être traités de la même façon que les autres paliers de gouvernement.

Recommandations:

E.E

2.5

- Le Comité recommande que les dispositions relatives aux exceptions de l'article 13 de la Loi sur l'accès à l'information et de l'article 19 de la Loi sur la protection des venseignements personnels soient reformulées de façon à ce que ces exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles divulgation de documents ou de renseignements personnels transmis par eux à titre confidentiel, et les autoriser à contester toute recommandation de divulgation de ces documents devant le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Le fardeau de la preuve dans ces cas devrait incomber aux autres gouvernements. Lorsqu'il s'agit du gouvernement d'un État étranger, un délai de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la demande au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.
- Le Comité recommande de surcroît que l'on reformule l'article 13 de la Loi sur l'uccès à l'information et l'article 19 de la Loi sur la protection des venseignements personnels de gouvernemental d'États étrangers (par exemple les gouvernements des divers États des États-Unis et leurs organismes) sont compris aux fins de cette exception.
- 3.4 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 13 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon à ce que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception.
- 3.5 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée soit prié de continuer à surveiller l'échange de renseignements personnels entre les provinces et le gouvernement fédéral afin de promouvoir l'application réciproque et uniforme de pratiques équitables en matière d'information.

Affaires fédéro-provinciales

Le Comité note que le Bill C-15 sur l'accès à l'information présenté par le gouvernement progressiste conservateur en 1979 prévoyait une formulation plus étroite. Il n'y était pas question «d'affaires» fédéro-provinciales, mais plutôt de «négociations». Le Comité est d'avis que l'expression «affaires fédéro-provinciales» risque de se révéler trop vaste dans une fédération comme le Canada; en conséquence, la formule plus étroite est préférée. La divulgation de l'information pourrait être refusée en vertu de ces dispositions dans les seuls cas où les documents ou les renseignements personnels en vertu de ces dispositions dans les seuls cas où les documents ou les renseignements personnels

des problèmes, puisque certaines provinces ont prié le gouvernement fédéral de traiter toute l'information qu'il reçoit d'elles comme des renseignements confidentiels. Comme l'a déclaré le Commissaire à la protection de la vie privée au Comité:

Ce qui n'est pas défendable, ce sont les prétentions générales à la confidentialité que certaines provinces formulent à l'égard de tous les renseignements qu'elles communiquent au gouvernement fédéral. Dans un État fédéral, de très nombreux renseignements personnels sont échangés entre les divers paliers de gouvernement. Lorsqu'une province impose unilatéralement la confidentialité à tous les renseignements qu'elle partage avec le gouvernement fédéral, des quantités importantes de renseignements personnels sont automatiquement soustraits à toute possibilité d'accès. Selon la formulation actuelle de la Loi sur la protection des renseignements personnels, les institutions fédérales qui reçoivent des renseignements personnels d'une province qui a insisté sur le caractère général de confidentialité ne possèdent aucun pouvoir discrétionnaire. La stipulation de l'article 19 est général de confidentialité ne possèdent aucun pouvoir discrétionnaire. La stipulation de l'article 19 est absolue:

«Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication».4

Le Comité est d'accord avec le Commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il affirme que «la bonne réputation de la Loi sur la protection des renseignements personnels est fortement compromise, bien sûr, si les prétentions au caractère confidentiel sont mises de l'avant pour des raisons qui sont ni bonnes ni suffisantes».⁵

Comme à l'heure actuelle le Québec est la seule province qui a une loi comparable à la Loi sur la protection des renseignements personnels, les résidents des neuf autres provinces ne peuvent être assurés d'avoir accès aux renseignements personnels les concernant qui sont renfermés dans les fichiers provinciaux. Cette situation changera évidemment dans la mesure où d'autres provinces adopteront des provinciaux. Cette situation changera évidemment dans la mesure où d'autres provinces adopteront des lois sur la protection des renseignements personnels, comme le Bill 34 qui est actuellement étudié par l'Assemblée législative de l'Ontario. Le Comité appuie fermement l'adoption de telles lois sur la protection des renseignements par chacune des provinces.

Quoi qu'il en soit, le Comité reconnâît que selon les pratiques actuelles, le contrôle des renseignements personnels en provenance d'une province relève généralement de celle-ci. Cependant, cette situation laisse à désirer. Le Commissaire à la protection de la vie privée, qui n'est pas le seul à penser ainsi, a fait la remarque suivante : «L'article 19 demeure une importante cause de contrariété pour les personnes qui demandent des renseignements personnels et pour les personnes chargées d'administrer la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Commissaire a remarqué que l'application de cet article par les ministères constitue l'obstacle le plus important à la procédure, chez les institutions fédérales, qui permettrait de déterminer si les renseignements personnels. De surcroît, il n'a constaté l'existence d'aucune procédure, chez les institutions fédérales, qui permettrait de déterminer si les renseignements communiqués par les provinces ont été obtenus ou reçus à titre confidentiel ou non, à part les ententes cadres de confidentialité conclues avec les provinces. Ce sont ces ententes qui font si souvent obstacle à cadres de confidentialité conclues avec les provinces. Ce sont ces ententes qui font si souvent obstacle à la divulgation de tout renseignement transmis au gouvernement fédéral par les provinces.

Le Comité applaudit aux progrès réalisés par le Commissaire à la protection de la vie privée et par le Solliciteur général pour établir des liens de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique en vue de l'application réciproque de l'alinéa 19(1)c) de la Loi sur la protection des renseignements personnels en ce qui concerne les renseignements ayant trait aux enquêtes de police. Dans une entente digne d'éloges, ces provinces ont accepté que les renseignements personnels transmis par elles au gouvernement fédéral soient traités comme des renseignements personnels obtenus par le gouvernement fédéral et que les acient traités comme des renseignements personnels obtenus par le gouvernement fédéral et que les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements syant trait aux enquêtes de police constituent évidemment une proportion substantielle des renseignements échangés entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Comité estime qu'il y aurait lieu de reformuler l'article 13 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour prévoir une exception

des catégories d'exception prévues. Peu importait, dans ce cas, que le Commissaire à l'information ait examiné le document et qu'il ait demandé sa divulgation - peut-être pour tenter de persuader l'institution fédérale qu'aucun préjudice n'en résulterait.

Le Comité est très inquiet de cette contradiction, qui fait que des documents dont la communication n'entraînerait aucun préjudice sont retenus en vertu de dispositions ayant pour objet de promouvoir la divulgation. Il s'inquiète également des exceptions impératives prévues dans les deux lois, en vertu desquelles les fonctionnaires sont tenus de refuser la communication de documents, même si aucun préjudice discernable ne résulterait de leur divulgation. En conséquence, il estime qu'il est essentiel de réviser en profondeur la formulation des dispositions relatives aux exceptions, afin de maintenir la crédibilité de la loi. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires. En outre, elles devraient généralement prévoir un critère de détermination du préjudice en vertu duquel l'institution fédérale serait tenue de démontrer dans chaque cas le genre de préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation.

Finalement, en règle générale, il faudrait que pour chaque exception, on précise que le préjudice qui résulte de la divulgation doit être «considérable». En conséquence, toutes les dispositions relatives aux exceptions devraient être formulées ainsi : le responsable d'une institution fédérale «peut» refuser la communication de documents ou de renseignements personnels «dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable» à certains intérêts. Ainsi, lorsqu'ils doivent trancher entre des intérêts contradictoires, les Commissaires et la Cour fédérale devraient favoriser la divulgation, à moins d'être convaincus qu'il en résulterait un préjudice considérable.

Recommandation:

I.E

Le Comité recommande que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées cidessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la Loi sur l'accès à l'information et dans la Loi sur la protection des venseignements personnels soient reformalées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (question que l'on verra plus tard dans les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents ou de renseignements personnels que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait renseignement de porter un préjudice considérable à certains intérêts.

A. Exceptions précises

Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un Etat étranger

L'article 13 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 19 de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoient actuellement une exception impérative concernant les documents et les renseignements personnels «obtenus à titre confidentiel» d'un autre gouvernement. Le bien-fondé de cette exception est incontestable. Nul ne devrait avoir le droit de s'adresser au gouvernement fédéral pour obtenir des documents et des renseignements personnels fournis par un autre gouvernement de titre gouvernement devrait s'adresser directement à cet autre gouvernement pour avoir accès aux renseignements ou documents en question. Ainsi, des documents transmis au gouvernement fédéral par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par exemple, devraient être gouvernement du Nouveau-Brunswick, par exemple, devraient être demandés au gouvernement du Nouveau-Brunswick, en vertu de sa Loi sur le droit à l'information. Cependant, ce ne sont pas toutes les provinces qui ont une loi sur l'accès à l'information.

L'alinéa 19(1)c) de la Loi sur la protection des renseignements personnels interdit la communication de renseignements personnels obtenus à titre confidentiel «des gouvernements des provinces ou de leurs organismes». Selon les témoignages présentés au Comité, cette disposition a créé provinces ou de leurs organismes». Selon les témoignages présentés au Comité, cette disposition a créé

CHAPITRE 3

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE

L'élément le plus important de toute mesure législative sur l'accès à l'information ou la protection de la vie privée. Ces exceptions protègent divers intérêts, tant gouvernementaux que non protection de la vie privée. Ces exceptions protègent divers intérêts, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Si un document ou des renseignements personnels tombent (en partie ou en totalité) sous le coup d'une exception précise, alors le gouvernement seta justifié (ou dans certains cas tenu) de refuser de les divulguer. L'institution fédérale doit cependant préciser quelle disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels elle invoque (ou l'accès à l'information ou de la Loi sur la protection des renseignements personnels elle invoque (ou l'institution n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document ou de renseignements personnels précis, puisque la confirmation ou le démenti de leur existence peut être l'information qui ne doit précis, puisque la confirmation ou le démenti de leur existence peut être l'information qui ne doit précis, puisque la confirmation ne et donner accès au reste du dossier - mais cependant, uniquement par fire s'information et donner accès au reste du dossier - mais cependant, uniquement en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Il est très difficile de formuler des dispositions prévoyant des exceptions; cependant, la terminologie précise utilisée dans le texte réglementaire est un facteur crucial lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure le gouvernement doit être ouvert. Le ministère de la Justice a exposé clairement ce problème de formulation :

Les exceptions sont fondées soit sur un critère de «préjudice» ou sur celui de «classe» et peuvent être discrétionnaires ou impératives. En ce qui concerne les exceptions fondées sur le critère de «préjudice», als des intérêts particuliers, par exemple, à la conduite d'activités essentielles à l'intérêt préjudice à des intérêts particuliers, par exemple, à la conduite d'activités essentielles à l'intérêt national ou à la sécurité de certaines personnes ou de leurs affaires commerciales. Les exceptions fondées sur le critère de «classe» sont accordées à l'égard de catégories de documents dont la communication est présumée comporter un risque vraisemblable d'être préjudiciable, par exemple, les renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'une province ou de ses organismes.

Si l'exception est discrétionnaire, le responsable d'une institution gouvernementale peut décider s'il y a lieu de l'invoquer dans un cas particulier. Si elle est impérative, le responsable de l'institution gouvernementale n'a pas ce choix, et elle doit être invoquée.

... Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada [soit dans la pratique, le Cabinet] dont l'existence remonte à moins de 20 ans sont soustraits à l'application des dispositions de soustraire des documents à l'application de la Loi en vertu de l'article 69 ne fait pas l'objet d'un soustraire des documents à l'application ou de la Cour fédérale qui n'ont ni l'antre le droit de examen du Commissaire à l'information ou de la Cour fédérale qui n'ont ni l'antre le droit de prendre connaissance des documents en question.'

Le Commissaire à l'information a signalé que certains documents ne sont pas communiqués en vertu d'exceptions impératives, alors que leur divulgation n'entraînerait aucun préjudice.² Dans un important jugement³, le juge en chef adjoint Jerome a examiné les circonstances entourant l'application d'une disposition de la Loi sur l'accès à l'information qui prévoit une exception discrétionnaire. Selon la décision rendue, «une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés au paragraphe 21(1) [qui concerne l'exception discrétionnaire en question], le droit du requérant d'en obtenir la communication est assujetti au pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale de donner suite à la demande». De plus, la Cour a jugé qu'en pareilles circonstances, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale ne peut faire l'objet d'un examen par la Cour, une fois qu'il a été établi que le document est visé par l'une ou l'autre l'objet d'un examen par la Cour, une fois qu'il a été établi que le document est visé par l'une ou l'autre



- 18 Mémoire du ministère des Communications, p. 5.
- 19 Voir Canada, L'administration sédérale du Canada 1980, Ottawa, 1980, et Canada, Répertoire des programmes et services du gouvernement sédéral 1986, 7° édition, Ottawa, 1986.
- 20 Rapport annuel 1985-86 du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 31.
- 21 Circular A-130, Federal Register, vol. 50, n° 247, 24 décembre 1985, 52739.
- Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Management in Government Programs, audiences du Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Government Printing Office, 1983, p. 149-151.

 Congress, 2nd Session, 15 et 16 décembre 1982, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, p. 149-151.
- 23 Conseil du Trésor, Examen de la coordination de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au sein des institutions fédérales, présenté au Comité permanent de la justice et du Solliciteur générales,
- .bidl 42

BENAOIS

- Commissaire à l'information, Rapport spécial, Ottawa, 1985, p. 3-4.
- Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, c. 33, alinéa 22(1)a).
- sociétés d'Etat, tribunaux, ou tout autre organisme semblable. monnaie, instituts, ministères, musées, offices, organismes, organismes statistiques, secrétariats, services policiers, conseils de révision, conseils [fédéraux] d'administrateurs, départements d'Etat, directions, directorats, hôtels de la bibliothèques, bureaux, centres, centres de recherche, commissions, conseils, conseils, conseils de recherche, D'après les annexes actuelles, cela devrait inclure les entités suivantes : administrateurs, administrations, agences, archives,
- Cest ce qui a été sait dans la Loi sur les restrictions salariales du secteur public, S.C. 1980-83, c. 122.
- coparticipation du Canada, Comptes publics du Canada, volume III, Ottawa, 1986, iii. Président du Conseil du Trésor, Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'Etat et les autres sociétés en
- personnes en septembre 1986 (The Globe and Mail, 2 janvier 1987). Ibid., III, iii. Statistique Canada signale que les entreprises qui appartiennent au gouvernement employaient 208 134
- .87£, III, .bid1 7
- des exportations et Uranium Canada Ltée. Société canadienne des postes, Société d'assurance-dépôts du Canada, Société du crédit agricole, Société pour l'expansion canadienne, Office national du film, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Société canadienne des ports, Laurent, Banque du Canada, Banque sédérale de développement, Commission d'énergie du Nord canadien, Monnaie royale renseignements personnels (et de la Loi sur l'accès à l'information) : Administration de la Voie maritime du Saint-⁸ Voici des exemples de sociétés d'Etat qui sont déjà énumérées dans les annexes de la Loi sur la protection des
- Société du port de Québec, Société du port de Vancouver, Société immobilière du Canada Limitée, Société Radio-Canada, développement du Cap-Breton, Société du port de Halifax, Société du port de Montréal, Société du port de Prince Rupert, Sebastiano, Société canadienne des paris sportifs, Société de construction des musées du Canada Inc., Société de Harbourfront Corporation, Loto Canada Inc., Petro-Canada, Societa a responsabilita limitata Immobiliare San chemins de fer nationaux du Canada, Corporation Place du Havre Canada, Energie atomique du Canada Limitée, personnels: Air Canada, Associes Mingan Ltee, Canadian National (West Indies) Steamships Ltd., Compagnie des Les sociétés d'Etat dont le nom suit ne sont actuellement pas visées par la Loi sur la protection des renseignements

de la Couronne figurant sur la liste du Conseil du Trésor. (Président du Conseil du Trésor, Rapport annuel au Parlement Ainsi, le champ d'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels serait étendu à 27 des 57 sociétés St. Anthony Fisheries Limited, VIA Rail Canada Inc.

sur les sociétés d'Etat et les autres sociétés en coparticipation du Canada, volume III, ix-x.)

- .18, 9, 381 ism témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (ci-après appelés Audiences), fascicule nº 11, 13 Rapport annuel 1985-86 du Commissaire à la protection de la vie privée, Ottawa, 1986, p. 13-14; Procès-verbaux et
- 10 Audiences, 13:35, 20:20, 22:18, 28:8.
- The Globe and Mail, 26 mars 1986, p. 1
- comme une institution dans le règlement». Privacy, «institution» s'entend de (traduction) «tout organisme, conseil, commission, corporation ou autre agence désignée 12 Selon l'article 2 du Bill 34 de l'Ontario, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual
- coparticipation du Canada, III, 13. 13 Voir : Préssident du Conseil du Trésor, Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en
- renseignements personnels, 1982, art. 22-23. traitement de l'information, 27 janvier 1977, art. 4; France, Loi 78-17 du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés individuelles, c. 5; Royaume-Uni, Data Protection Act 1984, c. 35, art. 21; Suède, Loi sur la protection des Privacy, 1986, art. 43; République sédérale d'Allemagne, Loi sur la protection des renseignements personnels dans le L.R.Q. c. A-21, art. 83; Ontario, Bill 34, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual 14 Voir: Quebec, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels,
- Representatives, 98th Congress, 7 et 8 juin 1983, Washington, D.C., 1983, p. 600. Oversight of the Privacy Act of 1974, audiences du Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of
- 16 Audiences, fascicule nº 11, 13 mai 1986: 9; Rapport annuel 1985-86 du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 30.
- Mêmoire de l'Association des consommateurs du Canada, p. 5.

Conseil du Trésor en 1986 auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures protection des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, qui devaient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible, aient un accès direct aux cadres supérieurs et aux supérieurs de programme des institutions fédérales et de bonnes relations de gestionnaires supérieurs de programme des institutions fédérales et de bonnes relations de travail avec eux, pour garantir que leurs tâches en matière de gestion de l'information, qui reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité.

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette sur pied un programme officiel et normalisé de formation à l'intention des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films.

2.17 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice s'intéressent davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas des questions législatives concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale.

fédérale de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, sur le modèle de l'American Society of Access Professionals (ASAP), qui offre un programme de formation et de sensibilisation aux fonctionnaires du gouvernement fédéral américain, au sujet à la fois de la Loi sur la protection des renseignements professionnels et de la Loi sur la liberté d'information.

En 1986, par suite des audiences du Comité, le Conseil du Trésor a examiné les rôles des coordonnateurs et leur satisfaction professionnelle, afin de mieux comprendre les problèmes auxquels ils font face actuellement. Cet examen a pris la forme d'une discussion libre auprès de quinze coordonnateurs et de conseillers en personnel, discussion qui a ensuite fait l'objet d'un rapport du Conseil du Trésor.²³

Ce rapport vient confirmer un certain nombre des préoccupations du Comité. «Tous les coordonnateurs conviennent que ce rôle de coordination devrait être fortement appuyé par la haute direction grâce à un accès direct au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint principal. Pour y parvenir, le service de l'AIPRP devrait faire partie du Bureau du SM ou du SMA ou se référer accès direct au SM ou au SMA.» Les coordonnateurs jugent essentiels «la participation et l'appui soutenu de la haute direction pour que les gestionnaires de programme prennent en considération les exigences de l'AIPRP. Le coordonnateur doit avoir un accès direct aux principaux responsables des programmes de manière à accélèrer le traitement des réponses aux demandes et à garantir leur sensibilisation aux exigences juridiques et politiques de l'AIPRP.» En outre, le rapport souligne «le besoin particulier de définir la responsabilité de gestionnaires supérieurs de programme» lorsqu'ils desoin particulier de définir la responsabilité de gestionnaires supérieurs de programme» lorsqu'ils donnent des directives sur la façon de traiter les demandes d'AIPRP.

Le rapport du Conseil du Trésor signale également un «consensus [de la part des coordonnateurs] pour que le Conseil du Trésor mette à jour son énoncé des exigences concernant le rôle du coordonnateur, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité». Les coordonnateurs se préoccupent également de ce que les cadres supérieurs problèmes de sécurité». Les coordonnateurs se préoccupent également de ce que les cadres supérieurs des institutions fédérales ne semblent pas bien comprendre l'importance sans cesse croissante du rôle de coordination de l'AIPRP:

De façon générale, les coordonnateurs estiment qu'il y a lieu pour les cadres supérieurs fédéraux de se renseignements rendre compte de l'existence des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et de reconnaître que ces dernières modifient fondamentalement la conduite des affaires publiques puisqu'elles influent sur toutes les étapes du traitement de l'information fédérale, depuis sa création jusqu'à son aliénation, et que leurs répercussions vont bien au-delà du traitement administratif de demandes.24

Le rapport du Conseil du Trésor abordait également d'autres questions ayant trait au niveau des postes, à la classification du personnel et à la formation du personnel de soutien administratif dans les bureaux d'AIPRP. Finalement, certains coordonnateurs «pensent également que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice devraient s'intéresser davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas de questions dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale».

Le Comité fait les recommandations suivantes, pour confirmer et rehausser le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, qui est d'une importance capitale.

Recommandations:

2.14 Le Comité recommande que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels soient reconnus explicitement dans l'article 73 de la Loi sur l'accès à l'information et dans l'article 73 de la Loi sur lu protection des renseignements personnels, puisqu'ils sont les principaux responsables de l'application de ces lois au sein des institutions fédérales.

Un autre modèle qui permettrait l'application plus efficace des deux lois au sein des institutions fédérales mérite d'être étudié. En 1975, le Département de la Défense des États-Unis a mis sur pied sa propre commission de protection de la vie privée, sous la direction du sous-secrétaire adjoint à l'administration, de même qu'un bureau de protection de la vie privée, composé de trois agents et d'une secrétaire. Le directeur de ce bureau est le secrétaire exécutif de la commission de protection de la vie privée. Ces personnes et organismes sont chargées de l'interprétation et de l'application, au sein du Département de la Défense, de la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels, adoptée en 1974. Il est regrettable qu'aucune institution fédérale canadienne n'ait mis sur pied de adoptée en 1974. Il est regrettable qu'aucune institution fédérale canadienne n'ait mis sur pied de sur la protection des renseignements personnels.

A l'heure actuelle, la formation qui est offerte aux coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels semble inadéquate, en ce sens qu'il n'existe aucun programme régulier de formation à l'échelle du gouvernement, sauf les mesures conjointes spéciales (et dignes d'éloges) prises par la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor et les dignes d'éloges) prises par la Direction de la vie privée. Il s'agit de six à huit cours par année qui se fondent sur des études de cas concrètes, et qui sont dispensés aux cadres supérieurs. Le Conseil du Trésor offre également une formation ponctuelle pour les institutions fédérales qui ont une charge de travail considérable.

Le Comité recommande vivement au Conseil du Trésor d'organiser un programme de formation officiel normalisé à l'intention des nouveaux coordonnateurs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films. Le Bureau américain de la gestion et du budget (US Office of Management and Budget), dont les responsabilités réglementaires sont comparables à celles du Conseil du Trésor, délègue la responsabilité de cette formation au Bureau de la gestion du personnel (Office of Personnel Commission), qui s'appelait autrefois Commission de la Fonction publique (Civil Service Commission), 21 Le Conseil du Trésor pourrait par exemple conclure des ententes avec la Commission de la Fonction publique du Canada en vue de cette formation. Il pourrait structurer les programmes de formation de la Fonction publique du Canada en vue de cette formation. Il pourrait structurer les programmes de formation en fonction de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des ministères, puis charger la Commission de la Fonction publique d'offrir les cours selon une formale de recouvrement des coûts.

On retrouve un autre programme de formation intéressant aux États-Unis. En 1981-1982, le Département de la Défense, par l'entremise de son bureau de protection de la vie privée, et en collaboration avec le Département de la Santé et des Services sociaux, a mis sur pied son propre programme de formation au sujet de la Loi sur la protection des renseignements personnels à l'intention de ses cadres; la formation était assurée à l'origine par le personnel du bureau de protection de la vie privée. ²² L'objectif du programme devrait être de donner aux gestionnaires locaux la formation nécessaire pour qu'ils puissent offrir eux-mêmes d'autres programmes de formation.

Les institutions du gouvernement canadien devraient être incitées à collaborer entre elles pour offrir cette formation. La Gendarmerie royale du Canada et Revenu Canada (Impôt), sont des candidats tout désignés pour prendre le leadership dans ce domaine, car ils ont réussi à mettre sur pied des programmes de formation interne efficaces. Revenu Canada (Impôt), offre des programmes de formation et de recyclage à son personnel au sujet de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur contribuables. Revenu Canada s'apprête actuellement à distribuer à tous ses employés une brochure rédigée sous forme de questions et de réponses sur les deux lois. En 1985, la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de ce ministère a tenu des séminaires à l'intention de gestionnaires dans sept villes du Canada, à la demande de l'Institut canadien des comptables agrééss.

Le Comité applaudit à l'initiative des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, qui ont décidé, au cours des derniers mois, de créer une association

Comme le Registre d'accès et le Répertoire des renseignements personnels sont tous deux produits à partir d'une base de données informatisée, il serait indiqué que le Conseil du Trésor permette aux utilisateurs d'avoir accès aux données qui les concernent directement à partir d'un ordinateur et(ou) qu'il vende ces documents sous forme numérique, pour utilisation sur ordinateur.

Recommandations:

- 2.11 Le Comité recommande que le Registre d'accès soit combiné à d'autres publications gouvernementales, notamment le Répertoire des programmes et services du gouvernement sédéral et L'administration sédérale du Canada.
- 2.12 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales mettent cette publication cadre et le Répertoire des venseignements personnels à la disposition des utilisateurs qui veulent les consulter par ordinateur et(ou) les vendent sous forme numérique pour utilisation sur ordinateur.
- 2.13 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales publient des sections spécialisées de ces divers guides d'utilisation, pour répondre aux besoins de groupes cibles particuliers.

Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

C'est aux responsables des institutions fédérales qu'incombe la responsabilité finale de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans la pratique, les institutions fédérales ont des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, à plein temps ou à temps partiel, dont la principale responsabilité consiste généralement à répondre aux demandes de communication de documents du gouvernement et de renseignements personnels. À l'occasion, les coordonnateurs perçoivent un conflit entre leurs responsabilités en vertu des deux lois et leurs perspectives d'avancement au sein de l'institution fédérale pour laquelle ils travaillent. Le défi consiste donc à trouver la meilleure façon de l'institution fédérale pour laquelle ils travaillent. Le défi consiste donc à trouver la meilleure façon de l'institution fédérale pour laquelle ils travaillent. Le défi consiste donc à trouver la meilleure façon de l'insplication efficace de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des l'application efficace de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection de pronité est d'avis que les coordonnateurs doivent devenir les principaux agents de promotion de l'application efficace de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection de l'application et de la Loi sur l'accès à l'information fédérale.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a bien compris le rôle difficile des coordonnateurs, qu'il décrit comme des «professionnels de la protection de la vie privée» :

Leur rôle est difficile. Leur loyauté est divisée : il y a, d'un côté, leur propre ministère, où se déroule leur carrière et, de l'autre, l'obligation de faire respecter la Loi et les principes des pratiques équitables en matière d'information. Il arrive que ces deux rôles soient difficiles à concilier, ce qui est évidemment inévitable.

Ce qui est évitable, c'est l'absence de soutien fourni par leurs supérieurs à certains coordonnateurs de la protection de la vie privée. Il y a des coordonnateurs qui hésitent même à signaler leurs inquiétudes aux avocats du ministère dans la crainte d'être considérés comme déloyaux. Collectivement, ils ne semblent pas exercer une grande influence à titre de conscience de leur ministère pour la protection de la vie privée. Beaucoup d'entre eux n'ont pas leur place dans les grandes lignes hiérarchiques de leur organisation. Le poste de coordonnateur n'est pas encore considéré généralement comme souhaitable pour l'avancement de la carrière. ²⁰

Ces remarques s'appliquent tout aussi bien aux coordonnateurs de l'accès à l'information.

Recommandations:

01.2

de se prévaloir de la loi. sans but lucratif, associations d'employés et syndicats devraient également être en mesure présentée ne devrait plus entrer en considération. Les sociétés commerciales, associations une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'insormation. L'endroit d'où la demande est Le Comité recommande que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter

demander la correction des renseignements personnels à quiconque, peu importe sa protection des renseignements personnels afin d'étendre le droit d'accès et le droit de Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie le paragraphe 12(1) de la Loi sur la

citoyenneté ou son lieu de résidence.

Instruments favorisant l'accès

deux documents sont mis à jour par un bulletin publié deux fois par année. l'intention des utilisateurs, soit le Registre d'accès et le Répertoire des renseignements personnels. Ces protection des renseignements personnels, le Conseil du Trésor doit faire publier des guides à En vertu de l'article 5 de la Loi sur l'accès à l'information et de l'article 11 de la Loi sur la

davantage de précisions». En outre, l'index du Registre est imprécis à plusieurs endroits. exactement le document désiré. Habituellement, nous téléphonons [aux utilisateurs] pour obtenir mémoire que le Registre d'accès «demeure une description assez vague, peu utile pour trouver trouve fournit peu de renseignements».17 Le ministère des Communications a également noté dans son Canada juge que «ce répertoire n'est d'aucune utilité» et que «la description des documents qu'on y amélioré, il demeure vague et difficile à comprendre. Par exemple, l'Association des consommateurs du Le Comité a entendu de nombreux témoins qui ont affirmé que même si le Registre d'accès s'est

Registre d'accès. trouvent. Il a ajouté que seule une faible proportion des demandes d'accès faisait même allusion au les institutions fédérales à l'établissement des deux répertoires et à la description des documents qui s'y 0,5 million de dollars par année et plusieurs sois cette somme au titre du temps-personne consacré par Répertoire des renseignements personnels suppose des coûts directs de publication et de distribution de Le président du Conseil du Trésor a indiqué que la production du Registre d'accès et du

indiquer de façon plus précise les documents recherchés. donnerait plus de détails aux utilisateurs éventuels, de sorte que les demandes d'accès pourraient et services du gouvernement fédéral.19 Cette suggestion a du mérite. Une telle publication cadre gouvernementales, notamment L'administration fédérale du Canada et le Répertoire des programmes l'on envisage une publication cadre qui combinerait le Registre d'accès à d'autres publications Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (la Commission Nielsen) a suggèré que

d'information qui les concernent. besoin de consulter tout le Répertoire des renseignements personnels pour trouver les fichiers documents conservés par le gouvernement. Pareillement, les détenus n'auraient normalement pas relativement limités en matière d'information, auxquels répondrait amplement un index concis des groupes de consommateurs et les regroupements d'anciens combattants peuvent avoir des besoins du Répertoire des renseignements personnels. Les associations de protection de l'environnement, les utilisateurs, il ne serait peut-être pas nécessaire de produire la version complète du Registre d'accès et institutions, par exemple les ministères de la Santé et de l'Expansion industrielle régionale. Pour ces conservés au ministère des Affaires indiennes et du Nord, et peut-être dans une ou deux autres d'un répertoire concis qui ferait uniquement la liste de documents ou catégories de documents s'intéressant aux questions touchant les Indiens, les Inuit ou les Métis tireraient profit de la production répertoires spécialisés, qui s'adresseraient à des groupes cibles précis. Par exemple, les utilisateurs partir d'un fichier informatisé, on devrait pouvoir extraire une partie de l'information sous forme de Comme le Registre d'accès et le Répertoire des renseignements personnels sont déjà produits à

Les requérants autorisés

Qui devrait être en mesure de se prévaloir de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur l'accès à l'information des venseignements personnels? À l'heure actuelle, le droit d'accès en vertu de ces deux lois est limité aux citoyens canadiens ou aux résidents permanents au sens de la Loi sur l'immigration de personnes. Jusqu'à maintenant, aucune extension du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information n'à été autorisée. En 1983, le droit d'accès à des renseignements personnels en vertu de la loi sur la protection des renseignements personnels en vertu de la coi sur la protection des renseignements personnels a été étendu à tous les détenus dans les prisons canadiennes.

Il ne semble ni utile ni souhaitable de limiter de cette façon la portée de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Des organismes de l'extérieur du Canada peuvent facilement recourir aux services de personnes autorisées au Canada qui présenteront une demande en leur nom. Le Comité note qu'en vertu de la Loi américaine sur la liberté d'information (U.S. Freedom of Information Act), le droit d'accès aux documents du gouvernement est accordé à quiconque, sans restriction. Nous sommes d'avis que le moment serait bien choisi pour accordé des droits d'accès réciproques au Canada, particulièrement dans le contexte des importantes accorder des droits d'accès réciproques au Canada, particulièrement du Canada et celui des États-Unis, initiatives bilatérales actuellement en cours entre le gouvernement du Canada et celui des États-Unis.

En outre, les sociétés commerciales, les syndicats et d'autres organisations ne sont pas autorisés à recourir à la Loi sur l'accès à l'information dans sa forme actuelle. En conséquence, ce sont des personnes physiques qui doivent présenter des demandes au nom de ces personnes morales. Cette restriction de nature plutôt technique ne paraît pas justifiée. Il ne semble pas y avoir de motif valable, par exemple, pour qu'une entreprise ou un syndicat recherchant des dossiers du gouvernement doive faire appel à un intermédiaire pour pouvoir se prévaloir du droit d'accès en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

La plupart des lois protégeant les renseignements personnels ne limitent pas le droit d'accès aux citoyens ou aux résidents d'un pays. Elles accordent tout simplement le droit d'accès aux «personnes» ou aux cindividus» concernés par les renseignements personnels, sans autres restrictions. Cela est vraitant de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels du Québec (1982) que du Bill 34 de l'Ontario, de la Loi fédérale sur la protection des renseignements personnels de l'Allemagne (1977), de la Data Protection Act du Royaume-Uni (1984), de la Loi sur la protection des renseignements personnels de la France (1978) que de la Loi sur la protection des renseignements personnels de la Suède (1982).¹⁴

Lors des premières audiences sur l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels des États-Unis, tenues en 1983, le Bureau des représentants commerciaux (Office of the United States Trade Representatives) et le Département d'État ont tous deux indiqué qu'ils seraient en faveur d'accorder le droit d'accès à des étrangers en vertu des deux lois, conformément aux législations étrangères sur la protection des renseignements. Cependant, à l'heure actuelle, les étrangers n'ont pas le droit d'accès aux documents ni le droit de faire corriger les dossiers.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré au Comité que «les droits à la protection des renseignements personnels devraient s'appliquer à tous les résidents du Canada, et pas seulement aux citoyens canadiens et aux résidents permanents». Le Comité est d'avis que le droit d'accès personne présentant une demande sur le territoire canadien. Le Comité est d'avis que le droit d'accès devrait être accordé à quiconque au sujet de qui le gouvernement fédéral a recueilli des renseignements personnels, puisque, comme le soutient le Commissaire, «il arrive souvent que les non-résidents sont profondément touchés par les décisions administratives des institutions fédérales». Le profondément touchés par les décisions administratives des institutions fédérales».

déclaré au Comité: «Il serait facile de franchir la première étape dans l'extension de l'application de la cexemptées en alléguant un désavantage concurrentiel. Dans certaines sociétés de la Couronne auxquelles ne s'applique pas la Loi sur la protection des renseignements personnels, les employés ont déjà accès à leurs propres renseignements personnels. Abstraction faite de ces conventions, les institutions gouvernementales, parce qu'elles relèvent du gouvernement, devraient fixer les normes les plus élevées qui soit en matière de protection des renseignements personnels.. Pourquoi les Postes canadiennes devraient-elles relever de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et les Chemins de fer nationaux, par exemple, y être soustraits? Pourquoi l'Office national du film et non Radio-Canada?). Ce point de vue a été repris dans les témoignages de l'Association du Barreau canadien, de la Ligue des droits et libertées, de la Fédération canadienne des sociales et de la Fédération canadienne des associations des droits et libertées. Il pertées. Il pertées la libertées de la libertées de la libertées.

En mars 1986, le gouvernement de l'Ontario a étendu la portée du Bill 34 sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels pour y inclure toutes les sociétés d'État, y compris la Régie des alcools de l'Ontario, Hydro-Ontario et la Société des loteries de l'Ontario. L'A cette fin, le gouvernement ontarien envisage actuellement d'assimiler ces organisations aux «institutions» définies dans le règlement découlant de la loi. 12

Il faudrait prévoir une définition de l'expression «société d'État» aux fins de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information. En principe, le Comité voudrait que les deux lois s'appliquent aux sociétés d'État dans lesquelles le gouvernement dispose de fait d'un bloc de contrôle et qui offrent au public des biens ou des services sur une base commerciale ou quasi-commerciale.

La Société Radio-Canada (SRC) a soutenu dans son mémoire au Comité que si elle était visée par la Loi sur l'accès à l'information et par la Loi sur la protection des renseignements personnels, cela l'empêcherait de s'acquitter correctement de sa principale mission, qui est la diffusion de l'information, pour diverses raisons. Elle a affirmé que ses sources d'information se tariraient et que des demandes de communication de documents/renseignements pourraient être présentées en vertu des avancé les mêmes arguments. Même si le Comité n'est pas entièrement d'accord avec la position de la avancé les mêmes arguments. Même si le Comité n'est pas entièrement d'accord avec la position de la fonctions de collecte d'information des deux lois sans discrimination pourrait entraver ses fonctions de collecte d'information. Le Comité note que la Loi australienne sur la liberté d'information (Freedom of Information Act) ne s'applique pas à la société australienne de radiodiffusion en ce qui concerne le contenu des émissions. À d'autres égards cependant, cette société d'État est assujettie à la loi australienne. Un tel compromis semblerait bien se prêter au contexte canadien.

Recommandations:

8.2

- Le Comité recommande que l'on élargisse le champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des venseignements personnels aux sociétée d'État et aux filiales en propriété exclusive qui figurent dans le Rapport annuel du Conseil du Trésor au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada. À cette fin, le Comité recommande que l'on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels pour prévoir une définition de l'expression «société d'État».
- Le Comité recommande de surcroît que si le gouvernement du Canada contrôle une institution publique parce qu'il a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil ou de l'organe de direction, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des venseignements personnels s'appliquent à cette institution.
- Le Comité recommande, en ce qui concerne la Société Radio-Canada (SRC), que la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas au contenu des émissions; dans les autres cas,

exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement.

Le Comité recommande que la Loi sur la protection des venseignements personnels s'applique à toutes les institutions fédérales, à la Cour suprême du Canada, à la Cour fédérale, à la Cour canadienne de l'impôt, à tous les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (et notamment le personnel des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement comme devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement.

Inclusion des sociétés de l'État

2.5

Les sociétés d'Etat fédérales à vocation commerciale sont exclues du champ d'application des deux lois. Ces sociétés appartiennent exclusivement au gouvernement du Canada ou relèvent de son contrôle financier. Elles s'occupent de transport, d'énergie, de communications et d'autres questions. Souvent, la décision du gouvernement d'établir une société d'État, au lieu d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental plus traditionnel, est uniquement une question de choix parmi divers organisme gouvernemental plus traditionnel, est uniquement une question de choix parmi divers instruments d'administration publique. Si toutes les sociétés d'État étaient assujetties aux deux lois, comme le recommande le Comité, cela accroîtrait leur imputabilité face au public canadien. Leurs secrets légitimes seraient adéquatement protégés par les diverses exceptions prévues dans la Loi sur l'accès à l'information, particulièrement aux articles 18 et 20, qui traitent de questions touchant les intérêts économiques du Canada et de renseignements confidentiels de nature commerciale.

Les sociétés de l'Etat sont assujetties à la Loi sur les langues officielles depuis son adoption en 1969. Depuis que la Loi sur l'administration financière a été modifiée en 1984, les filiales constituées en vertu d'une loi fédérale qui sont propriété exclusive de sociétés d'État y sont assujetties.⁵

Le Comité recommande que la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels s'appliquent à l'ensemble des 53 sociétés d'État mères et de leurs 127 succursales en propriété exclusive qui sont incluses dans le Rapport annuel que le Conseil du Trésor doit présenter au Parlement en vertu de la Loi sur l'administration financière. Au 31 juillet 1986, ces sociétés et filiales employaient 187 000 personnes et détenaient un actif total de 55 milliards de dollars.

Le Comité estime qu'il ne serait pas pratique à l'heure actuelle d'élargir le champ d'application de certaines autres sociétés d'État. Parmi les sociétés non visées, on retrouve 140 filiales qui ne sont pas certaines autres sociétés d'État de même que 26 «entreprises en coparticipation et entreprises mixtes» dont le capital-actions appartient conjointement au gouvernement fédéral et à d'autres paliers de gouvernement et(ou) à d'autres organisations (par exemple Télésat Canada). Finalement, il existe d'autres ans capital-actions dans lesquelles le gouvernement du Canada, binalement, il existe d'autres entités sans capital-actions dans lesquelles le gouvernement du Canada a, directement ou par l'intermédiaire d'une société d'État, le droit de nommer un ou plusieurs membres du conseil d'administration ou d'un organe de direction du même genre (p. ex. les diverses sociétés portuaires, Hockey Canada Inc. et l'Institut Vanier de la famille).

Le Comité estime que de façon générale, toutes les sociétés d'État en propriété exclusive et leurs filiales en propriété exclusive devraient être visées par la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.8 Comme le Commissaire à la protection de la vie privée l'a

capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (Les sociétés d'État sont étudiées dans une recommandation séparée.)

Le Comité reconnaît que certaines institutions qui sont perçues par le public comme faisant partie du gouvernement fédéral sont en réalité des entreprises en coparticipation avec les autorités provinciales, par exemple l'Office canadien de commercialisation des peulets de chair. Commercialisation des produits laitiers et l'Office canadien de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements nécessiter des consultations avec les provinces; mais il estime qu'il sera dans l'intérêt du public de tenir de telles négociations en vue d'assujettir ces organisations à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité est d'avis que la Loi sur la protection des renseignements personnels devrait être élargie à toutes les cours fédérales et les tribunaux administratifs, puisque les fonctionnaires et les employés de ces institutions devraient avoir les mêmes droits à la protection de leur vie privée que les autres fonctionnaires et employés fédéraux. Cependant, le Comité reconnaît le bien-fondé de la position prise par la plupart des autres juridictions et ne tient pas à ce que la Loi sur l'accès à l'information soit étendue au secteur judiciaire du gouvernement. En conséquence, la Cour fédérale, la Cour suprême du Canada et la Cour canadienne de l'impôt devraient continuer d'être exclues du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information.

L'inclusion des bureaux particuliers des députés et des sénateurs présente plusieurs problèmes spéciaux. Comme la relation entre ces représentants élus ou désignés et l'électorat est parfois assimilée à la relation de secret professionnel qui existe entre un client et son avocat et qu'il faut également tenir compte du privilège parlementaire, le Comité propose que ces bureaux continuent d'être exclus du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information.

La Loi sur la protection des renseignements personnels pose un problème différent, puisqu'on peut soutenir que les employés des députés et des sénateurs devraient avoir les mêmes droits à l'accès à l'information recueillie à leur sujet que d'autres fonctionnaires du gouvernement. Tout compte fait, le Comité conclut qu'à ces fins particulières, il serait préférable d'inclure ces postes dans le champ d'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de la même façon qu'ils sont déjà visés par la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Recommandations:

Le Comité recommande que toutes les institutions fédérales soient assujetties à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des venseignements personnels, à moins que le Parlement ne décide d'exclure explicitement une entité. Ainsi, le Comité recommande l'abrogation de l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information et de l'annexe de la Loi sur la protection des venseignements personnels. Les critères d'inclusion devraient être les suivants: premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, ce qui concerne les institutions de contrôle exercé par le gouvernement.

Le Comité recommande que la Loi sur l'accès à l'information s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement, comme le Vérissicateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Directeur général des élections et les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée

vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux lois et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la Loi canadienne sur les droits de la possenne

Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la Loi sur l'uccès à l'information et à la Loi sur la protection des venseignements personnels, et qu'il envisage également d'inclure dans les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des venseignements personnels.

Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement

A l'heure actuelle, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ne s'appliquent qu'aux «institutions fédérales» énumérées en annexe à chaque loi. Les ministères et les départements d'État y figurent, de même que certains autres organismes de l'administration fédérale. En conséquence, il est difficile pour ceux qui n'ont pas une version à jour des annexes de savoir précisément quelles institutions du gouvernement du Canada sont assujetties à la loi. Il s'agit là d'une pratique assez lourde, qui entraîne sans cesse des travaux supplémentaires et de la frustration à la fois pour le Conseil du Trésor et pour le ministère de la Justice. La nécessité de modifier régulièrement les annexes pour tenir compte des changements dans l'organisation gouvernementale est à la fois improductive et coûteuse. Le Comité favorise l'adoption d'un système selon lequel toutes les institutions fédérales seraient couvertes par les deux lois.³

Ni l'une ni l'autre loi ne prévoit de définition générale de l'expression «institution fédérale»; en conséquence, les deux lois ne s'appliquent pas automatiquement aux institutions nouvellement créées. Chaque fois qu'un nouvel organisme est créé, il doit être annexé aux lois par règlement. Il arrive parfois qu'un organisme soit oublié.

Quelles sont les institutions fédérales qui sont actuellement exclues du champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels? La recommission Williams (Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy) recommandait dans son rapport de 1980 que toute mesure législative sur la liberté d'information adoptée par la province de l'Ontario s'applique à toutes les institutions publiques normalement perçues par le public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental. Mais dans un État moderne comme le Canada, que comprend l'appareil gouvernemental? Outre les ministères, organismes, commissions et sociétés d'État, les lois devraient-elles également s'appliquer aux offices de commercialisation des produits agricoles, à la Chambre des communes, au Sénat, à la Bibliothèque du Parlement, et aux titulaires de charges qui relèvent directement au Parlement, notamment le Directeur général des élections, le Commissaire aux langues officielles, le Vérificateur général, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée?

Le Comité reconnaît le bien-fondé de la recommandation de la Commission ontarienne sur la liberté d'information, selon laquelle toute mesure législative en matière de liberté d'information et de protection des renseignements personnels devrait s'appliquer aux institutions publiques qui sont normalement perçues par le public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental. Le Comité estime qu'il faudrait avoir recours à deux séries de critères pour déterminer les institutions fédérales auxquelles devraient s'appliquer la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des prenseins personnels. Premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenit des institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenit des

CHAPITRE 2

QUESTIONS IMMÉDIATES

Assurer l'éducation du public

Les Canadiens sont-ils au courant des droits que leur accordent la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur l'accès à l'information, soit environ 2 500 par année, a été beaucoup plus faible que prévu. Dans un rapport spécial présenté au Comité en 1986, le Commissaire à l'information fait la déclaration suivante:

La majorité des gens ne sont toujours pas au courant de la Loi. Maints utilisateurs, ainsi que ceux qui fournissent des services en vertu de la Loi, ne comprennent pas le but de la législation, la nécessité d'avoir un équilibre entre les droits d'accès et le respect de la vie privée, et les besoins des tiers et des gouvernements... J'ai préconisé et prié instamment le Parlement de reconnaître la nécessité de renseigner le public sur l'accès à l'information et de fournir les ressources pour y parvenir.'

Le Comité en a conclu que les Canadiens ne sont généralement pas au courant de leurs droits en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Les initiatives du gouvernement pour faire connaître la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur l'accès à l'information et la Loi aux dépenses visant à faire connaître des mesures comme la Charte canadienne des droits et libertés, la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Loi sur les langues officielles. Le Commissaire à l'information se demande si le Commissariat à l'information a véritablement le pouvoir de sensibiliser le public à l'existence de la loi. Le Comité note que d'autres lois du Parlement, qui confient des fonctions analogues à diverses personnes, contiennent des dispositions précises à ce titre. Par exemple, la Loi canadienne sur les droits de la personne stipule expressément que la Commission canadienne des droits de la personne stipule expressément que la Commission canadienne des droits de la personne «élabore et exécute des programmes de sensibilisation publique touchant les principes énoncés à l'article 2, la présente loi et le rôle et les activités que celle-ci lui confère».

Selon les témoignages entendus par le Comité, le public canadien n'est pas adéquatement informé des droits dont il peut se prévaloir en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Certaines des enquêtes menées par le Commissaire à la protection de la vie privée laissent en outre penser que les fonctionnaires fédéraux ne connaissent pas suffisamment les règles prévues aux articles 4 à 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels au sujet de la collecte et de l'utilisation des renseignements personnels au sujet de la collecte et de l'utilisation des renseignements personnels. Le Comité a encore une fois remarqué le caractère très limité des fonds consacrés à la sensibilisation du public au sujet de la Loi sur la protection des renseignements personnels personnels. Le Comité a encore une fois remarqué le caractère très limité des fonds consacrés à la sensibilisation du public au sujet de la Loi sur la protection des renseignements personnels par rapport aux campagnes de relations publiques de grande envergure qui ont entouré certaines autres initiatives fédérales.

Un problème connexe est attribuable à l'absence de mesures précises de sensibilisation publique dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cela peut expliquer pourquoi le Conseil du Trésor a fait relativement peu d'efforts pour faire connaître la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, après la poussée initiale d'activités qui a accompagné leur entrée en vigueur en juillet 1983.

Recommandations:

Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des venseignements personnels afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la



KENAOIS

- S.C. 1980-83, c. 111, annexes I et II.
- Exposé de l'honorable John C. Crosbie, ministre de la justice et Procureur général du Canada, devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, le 8 mai 1986, p. 1.
- T.M. Rankin, Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?, Association du Barreau canadien, Ottawa, août 1977.
- Association du Barreau canadien, La liberté d'information au Canada : un projet de loi type, Ottawa, mars 1979.
- Canada, Chambre des communes, Débats, le 16 décembre 1977, p. 1954.
- Canada, Chambre des communes, Débats, le 29 novembre 1979, p. 1858.
- Ontario, Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Report, Public Government for Private People, Impriment de la Reine pour l'Ontario, Toronto, 1980, vol. 3, p. 667.
- Conseil du Trésor du Canada, Rapport pour le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sur la Loi sur la protection des renseignements personnels, mars 1986, p. 3 et 6.

Lettre de M. Pierre Gravelle, Secrétaire associé du Conseil du Trésor, à M. Blaine Thacker, député de Lethbridge-

- Foothills, président du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, le 26 août 1986.

 Banque Royale du Canada, Privacy Study, Banque Royale du Canada, Affaires publiques, Montréal, août 1984, tableaux 1 et 3, p. 1-4; voir également Neil J. Vidmar, Privacy and Two-Way Cable Television: A Study of Canadian Public Opinion, ministère ontarien des Transports et des Communications, Downsview, Ontario, mai 1983, p. 15-16, 27, 37, 43 et tableau 4; et David H. Flaherty, Protecting Privacy in Two-Way Electronic Services, Knowledge Industry Publications
- Exposé de l'honorable John C. Crosbie, op. cit., p. 1.

Inc., White Plains, New York, 1985, p. 6-7.

l'expérience d'autres juridictions en matière de loi sur la liberté d'information, les demandes d'information permettent parfois de découvrir des pratiques inappropriées qui, lorsqu'elles sont modifiées, font économiser des millions de dollars aux contribuables. Les deux lois ont eu un effet salutaire sur la tenue de livres du gouvernement, ce qui a donné lieu à l'adoption de pratiques plus efficaces permettant à leur tout une réduction des dépenses gouvernementales.

L'honorable John Crosbie a montré que le gouvernement est fermement disposé à appliquer des mesures efficaces en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels lorsqu'il a fait la déclaration suivante au Comité :

Les dispositions législatives sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels revêtent une importance considérable dans une société libre et démocratique comme la nôtre, et le gouvernement est bien décidé à assurer le respect des principes fondamentaux sur lesquels reposent nos lois."

Le Comité a abordé son examen selon l'esprit même des deux lois, à savoir qu'elles ont pour objet de compléter la législation canadienne. Nous avons étudié les dispositions des deux lois et les conséquences de leur application, afin d'évaluer les réalisations des trois premières années ayant suivi leur entrée en vigueur. Notre examen nous a également permis de cerner un certain nombre de questions nouvelles et parallèles qui vont au-delà de la portée des lois sous leur forme actuelle, mais qui doivent également être prises en considération. (Voir les recommandations du Comité à l'appendice B.) D'autres questions techniques de moindre importance et des conflits apparents entre la version anglaise et la version française de certaines dispositions des deux lois n'ont pas été examinés dans les présentes.

peuvent tenir les décideurs responsables de leurs politiques et de leurs actions. La législation sur l'accès à l'information est un élément de cette tendance générale à une plus grande imputabilité.

C'est ce dont parlait Gerald Baldwin, c.r., lorsqu'il a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes en 1977 :

Un gouvernement ouvert, qui fonctionne dans le cadre d'une loi acceptable sur la liberté d'information, ne peut être que profitable pour le Parlement et pour le peuple canadien. Les Canadiens ont le droit de savoir ce que le gouvernement fait pour eux ou comment il préside à leur destinée, comme de savoir ce qu'il leur en coûte, et quels seront les bénéficiaires de leurs propositions. Cela permettra au Parlement de mieux jouer son rôle.⁵

L'honorable Walter Baker, alors président du Conseil privé, a renchéri lorsqu'il a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes, en novembre 1979, en présentant le Bill C-15 en vue d'une deuxième lecture :

Pour que le Parlement fonctionne, pour que les différents groupes jouent leur rôle, pour que les habitants du pays puissent juger les actes de leur gouvernement en connaissance de cause, il faut partager avec la population certains des instruments du pouvoir; c'est justement le but de la Loi sur l'accès à l'information.6

Les dispositions législatives en matière de protection de la vie privée, et particulièrement de protection des renseignements personnels, permettent à ceux qui donnent des renseignements personnels au gouvernement, en échange d'avantages de quelque nature que ce soit, d'exercer un certain contrôle à leur sujet. Ce genre de mesures, de même que les droits et les garanties y afférents, assurent la protection des individus en garantissant qu'ils ne sont pas victimes des caprices d'une bureaucratie sans contrôle et sans imputabilité.

Le rapport de la Commission Williams de l'Ontario (Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy), publié en 1980, faisait l'observation suivante (traduction):

L'essence du problème de la protection des renseignements personnels, c'est que l'individu ne peut plus exercer de contrôle sur l'utilisation et la diffusion de données sur sa vie privée. Le caractère confidentiel des renseignements personnels disparaît lorsque les individus sont tenus de fournir des renseignements à une autre personne ou à une autre institution, et qu'ils perdent le contrôle de l'utilisation qui peut en être faite par la suite. Une politique ayant pour objet de protéger les renseignements personnels devrait donc tenter de limiter la collecte de données personnelles aux renseignements qui semblent légitimement nécessaires pour réaliser des objectifs d'ordre social, tout en maximisant le contrôle que les individus peuvent exercer sur l'utilisation et la diffusion de renseignements transmis aux institutions.⁷

Mais il n'est pas facile de transformer en mesures concrètes ces idéaux que constituent la transparence du gouvernement et la protection de la vie privée; cela prend également de l'argent. Le Conseil du Trésor a estimé que le coût annuel de l'application des deux lois est supérieur à 8,4 millions de dollars.8 Cependant, ces chiffres doivent être replacés dans leur contexte. Combien le gouvernement de Canada dépense-t-il pour communiquer l'information de son choix au peuple canadien? Le Conseil du Trésor a indiqué au Comité qu'en 1984-1985, «on comptait, sur la feuille de paie du gouvernement ..., 1 330 agents des services d'information ... qui s'occupaient surtout des communications. Le coût salarial total s'élevait à 49,6 millions de dollars...» Les coûts de publicité, d'impression, de publication, etc., ont entraîné en 1984-1985 des dépenses réelles de 289 millions de dollars. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses des bureaux régionaux du gouvernement du Canada au titre chiffres ne comprennent pas les dépenses des bureaux régionaux du gouvernement du Canada au titre de la communication.9

Compte tenu de l'importance que les Canadiens accordent à un gouvernement ouvert et à la protection de la vie privée, ¹⁰ le coût de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels n'est pas excessif, surtout si on le compare aux dépenses du gouvernement lorsqu'il s'agit de communiquer l'information de son choix. En outre, selon du gouvernement lorsqu'il s'agit de communiquer l'information de son choix. En outre, selon

En vertu de la Loi sur l'accès à l'information, tout citoyen canadien ou résident permanent peut, sur demande et moyennant le versement des frais prévus, se faire communiquer les documents des institutions fédérales assujetties à la loi sont énumérées dans une annexe à celle-ci. Les institutions fédérales peuvent refuser l'accès à leurs documents s'ils tentrent dans les catégories d'exception prévues par la loi. Tout document considéré comme un document confidentiel du Cabinet est exclu du champ d'application de la loi.

Si l'auteur d'une demande d'accès estime que la communication d'un document lui est refusée injustement, il peut présenter une plainte auprès du Commissaire à l'information. Celui-ci, un agent indépendant qui rend compte directement au Parlement, mène enquête et fait une recommandation n'ayant pas force exécutoire à l'institution fédérale et à l'auteur de la plainte. Si l'institution fédérale continue de refuser la communication des documents, le plaignant peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir un jugement exécutoire.

Comme il y a de nombreux points de similitude entre la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information, seules les différences seront mises en lumière dans ce synopsis. Comme son nom l'indique, la Loi sur la protection des renseignements personnels a pour objet d'assurer la protection d'informations concernant les individus. Elle expose, aux articles 4 à 8, un code de pratiques équitables en matière de collecte, de conservation et de retrait des renseignements personnels peuvent être recueillis et conservés, quand ils doivent être recueillis et quand ils peuvent être recueillis et conservés, quand ils doivent être recueillis et quand ils peuvent être communiqués à d'autres ou retirés. Non seulement la Loi sur la protection des renseignements personnels donne-t-elle aux Canadiens et aux résidents permanents le droit d'accès à des renseignements personnels les concernant, mais encore leur accorde-t-elle certains recours pour faire corriger ces renseignements personnels s'ils estiment qu'ils sont erronés ou incomplets.

En plus de prévoir des catégories d'exception, comme la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur l'accès à l'information des renseignements personnels sont inconsultables lorsque les renseignements qui y dominent ont trait à la censeignements personnels sont inconsultables lorsque les renseignements qui y dominent ont trait à la conduite des affaires internationales, à la défense ou à des enquêtes de police. Les pouvoirs et responsabilités du Commissaire à la protection de la vie privée sont semblables à ceux du Commissaire à l'information; il est en outre autorisé à vérifier le respect des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels par les institutions fédérales.

La responsabilité générale de la coordination de l'application des deux lois incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le ministère de la Justice a la responsabilité générale des répercussions des deux lois sur les politiques administratives. Le responsable désigné de chaque institution fédérale est chargé de l'application des deux lois. Chaque institution fédérale doit désigner un coordonnateur de l'accès à l'information/de la protection des renseignements personnels, dont la principale responsabilité est de recevoir et de traiter les demandes de communication de documents ou de renseignements.

Principes généraux

Les deux lois ont pour objet de compléter la législation canadienne - dans le cas de la Loi sur l'accès à l'information, il s'agit d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale; et dans le cas de la Loi sur la protection des renseignements personnels, il s'agit de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales.

Même si, à première vue, le droit d'accès aux documents et le droit à la protection des renseignements peuvent sembler s'exclure mutuellement, ils entrent rarement en conflit. Les deux lois sont en réalité complémentaires plutôt que contradictoires. L'adoption de mesures législatives sur l'accès à l'information s'inscrit dans le cadre d'une tendance à la «transparence du gouvernement» qui est très répandue dans les sociétés démocratiques. Les démocraties sont renforcées lorsque les électeurs

Les antécédents de la Loi sur l'accès à l'information remontent à la fin des années 60 et aux années 70. À cette époque, Gerald Baldwin, c.r., et Barry Mather, tous deux anciens députés à la années 70. À cette époque, Gerald Baldwin, c.r., et Barry Mather, tous deux anciens députés à la Chambre des communes, ont présenté un certain nombre de loi d'initiative parlementaire qui ont été les précurseurs de la Loi sur l'accès à l'information. En même temps, un politicologue de l'Université Carleton, Donald C. Rowat, publiait un certain nombre d'articles demandant un gouvernement plus ouvert et une loi sur la liberté d'information, articles demandant un influence. En juin 1977, le gouvernement déposait un Livre vert sur la liberté d'information, qui a été renvoyé pour étude au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Le Comité mixte a présenté son rapport sur le Livre vert en juin 1978.

A peu près en même temps, l'Association du Barreau canadien publiait, en août 1977, un rapport de recherche sur la liberté d'information intitulé «Will the Doors Stay Shut?»³, et en mars 1979, un projet de loi type sur la liberté d'information.⁴

Avant que le gouvernement libéral ne puisse donner suite au rapport du Comité mixte sur le Livre vert, publié en juin 1978, l'élection de mai 1979 portait au pouvoir un nouveau gouvernement progressiste conservateur. Le président du Conseil privé, l'honorable Walter Baker, déposait en Chambre le «Bill C-15 tendant à compléter la législation canadienne en matière d'accès à l'information», qui a été lu pour la deuxième fois le 5 décembre 1979, mais qui est resté au Feuilleton lorsque le gouvernement est tombé au cours du même mois. Le 17 juillet 1980, l'honorable Francis le Cox, secrétaire d'État du nouveau gouvernement libéral, présentait le projet de loi C-43, qui renfermait la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels dans leur forme actuelle. Le Parlement a adopté le projet de loi C-43 en juin 1982, et il est entré en vigueur le le forme actuelle. Le Parlement a adopté le projet de loi C-43 en juin 1982, et il est entré en vigueur le le juillet 1983.

Les origines immédiates de la Loi sur la protection des renseignements personnels remontent au milieu des années 70. Le 21 juillet 1975, le «Bill C-72 visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée» a été lu pour la première fois, mais est resté au Feuilleton à la fin de la session. Une version révisée de ce projet de loi, le Bill C-25, a franchi l'étape de la première lecture le 29 novembre 1976. Il s'agissait de la Loi canadienne sur les droits de la première lecture le 29 novembre 1976. Il s'agissait de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui a été adoptée par le Parlement et qui est entrée en vigueur le 1e^{er} mars 1978.

La Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne renseignements personne renseignements personnels, notamment un code de pratiques équitables en matière d'information et la désignation d'un Commissaire à la protection de la vie privée (qui est membre de la prinformation et la désignation d'un Commissaire à la protection de la vie privée (qui est membre de la Commission canadienne des droits de la personne, notamble de loi révisant la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, mais le gouvernement est tombé avant de pouvoir le présenter au Parlement.

Ce projet de révision est cependant revenu à l'ordre du jour lorsque le Bill C-535 (d'initiative parlementaire) a franchi l'étape de la première lecture le 2 mai 1980; il avait été présenté par l'honorable Perrin Beatty, député.

Comme on l'a vu plus tôt, la version actuelle de la Loi sur la protection des renseignements personnels faisait partie du Bill C-43, qui a été adopté par le Parlement et qui est entré en vigueur le let juillet 1983.

Description des deux lois

Le Comité n'a pas l'intention de décrire en détail le fonctionnement des deux lois. Une telle description a déjà été saite de saçon plus complète dans d'autres publications. Nous nous contenterons ici d'exposer les principaux éléments de chaque loi. Des descriptions plus détaillées en seront données plus loin dans les présentes, asin de situer notre analyse et nos recommandations dans leur contexte.

examinées dans le cadre de cette étude. Le Comité a surveillé étroitement le déroulement de cette étude interne menée par le gouvernement, mais en se gardant d'intervenir. Une grande partie de la documentation établie dans le cadre de l'étude interne a été étudiée d'un oeil critique par le Comité, on retrouvait les présentations d'institutions fédérales sur les exceptions, une étude des médias, le rapport d'un comité de conseillers juridiques de certaines institutions fédérales sur des questions juridiques, un rapport de fonctionnaires qui sont chargés de l'application des deux lois et un rapport sur les fichiers inconsultables.

En mai et en juin 1986, le Comité a tenu à Ottawa des audiences publiques au cours desquelles 31 institutions fédérales, groupes et particuliers ont témoigné. (On trouvera une liste des témoins à l'appendice C.) Le ministre de la Justice, le président du Conseil du Trésor, le Comité comme les l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée, considérés par le Comité comme les principaux intervenants au sein du gouvernement en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée, ont comparu pour lancer le débat public. Le Comité a ensuite entendu des représentants d'institutions fédérales, d'organisations non gouvernementales ayant une expérience pertinente, des d'institutions fédérales, d'organisations non gouvernementales ayant une expérience pertinente, des d'institutions fédérales, d'organisations ou qui les avaient appliquées, ont fait profiter le Comité de leur expérience unique, abordant à la fois des problèmes concrets et des questions de principes fondamentaux. Ils n'ont pas hésité à analyser les questions qui nous intéressaient pour la réalisation de notre examen approfondi des deux lois. Une fois les audiences publiques terminées, le Comité a examiné les mémoires qui lui avaient été présentées et les témoignages qu'il avait reçus.

Pour mener son examen, le Comité avait choisi de tenir de vastes consultations, à la fois formelles et informelles, auprès des personnes qui avaient l'expérience et la connaissance du sujet, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Nous ne nous sommes pas intéressés uniquement à la façon dont elles sont formulation des dispositions des lois et des règlements, mais également à la façon dont elles sont appliquées concrètement. Nous avons examiné de quelle façon les institutions fédérales ont appliqué les appliquées concrètement. Nous avons examiné de quelle façon les Canadiens ont exercé leurs droits en vertu de ces deux lois. Dans les cas où nous jugeons qu'il y a lieu d'apporter des améliorations, nous expliquons comment cela peut se faire de façon claire, précise et concrète.

Le principe général sur lequel se fonde le rapport du Comité, c'est la conviction, partagée par tous les membres du Parlement, que la démocratie canadienne ne peut être que renforcée si le gouvernement, l'administration publique et les organismes gouvernementaux doivent rendre des comptes à l'électorat, et si les droits individuels sont protégés contre des abus éventuels.

Les principes qui sous-tendent les deux lois ont été clairement exposés par l'honorable John Crosbie, alors ministre de la Justice, lorsqu'il a fait la déclaration suivante devant le Comité en mai 1986:

- Le public a droit à la communication des documents de l'administration fédérale.
- Les exceptions indispensables à ce droit doivent être précises et limitées.
- Les décisions quant à la communication doivent être susceptibles de recours indépendant du pouvoir exécutif.
- La collecte, la conservation et le retrait des renseignements personnels de même que leur utilisation et leur communication doivent être réglementés de façon à ce que les renseignements personnels qui concernent un individu soient protégés,²

Bref historique

Même si la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ont été adoptées par le Parlement en même temps, leurs antécédents ne sont pas identiques. En outre, il y a de nombreuses similitudes entre les deux lois, mais également des différences.

CHVLLLKE I

INTRODUCTION

L'enchâssement de droits et de libertés fondamentaux dans la Charte canadienne des droits et libertés a été généralement reconnu comme un événement marquant et a eu des répercussions considérables sur le gouvernement et les tribunaux. L'adoption par le Parlement, en 1982, de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels a eu une importance similaire. Les deux lois représentent en effet des instruments dont peuvent se servir les Canadiens pour renforcer la démocratie canadienne. La Charte et les deux lois imposent des limites importantes à la bureaucratie et constituent un point d'ancrage solide des droits individuels.

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels présentent une caractéristique exceptionnelle : elles prévoient toutes deux un examen, par le Parlement, de leurs dispositions et des conséquences de leur application. C'est cet examen qui fait l'objet du présent rapport.

Mandat du Comité et formule retenue pour l'examen

L'article 75 de chacune des deux lois prévoit qu'un comité du Parlement doit être chargé d'examiner à fond les dispositions de chacune et les conséquences de leur application. Il y est stipulé que cet examen doit commencer dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur des lois, soit au plus tard le let juillet 1986, et qu'il doit être terminé dans un délai d'un an. En vertu d'un ordre de renvoi daté du l9 novembre 1984, la Chambre des communes confiait cet examen approfondi au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

Par ailleurs, en vertu du paragraphe 24(2) de la Loi sur l'accès à l'information, le comité chargé d'examiner à fond les dispositions de la loi et les conséquences de son application aux termes de l'article 75, à savoir le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, devait examiner toutes les dispositions interdisant la communication qui figurent à l'annexe II de la loi et faire rapport à leur sujet au plus tard le 1^{et} juillet 1986. Dans ce premier rapport, déposé à la Chambre des communes le 19 juin su plus tard le 1^{et} juillet 1986. Dans ce premier rapport, déposé à la Chambre des communes le 19 juin soient abrogés, mais que les dispositions interdisant la communication que l'on retrouve dans la Loi de l'impôt sur le revenu, dans la Loi sur l'accès à l'information (voir l'appendice B).

Au cours de l'êté et de l'automne de 1985, le Comité a arrêté la formule qu'il retiendrait pour son examen des deux lois. Le personnel du Comité a préparé un questionnaire complet exposant en détail les questions que le Comité voulait examiner au sujet de chaque loi. Au début de décembre 1985, le Comité a publié un communiqué de presse décrivant de quelle manière il procéderait à son examen approfondi et le calendrier qu'il se proposait de suivre. Près de deux cents invitations à présenter des mémoires ont été envoyées par le Comité à toute une gamme d'institutions fédérales et d'organisations non gouvernementales et à des particuliers; elles étaient accompagnées de questionnaires indiquant les domaines que le Comité désirait voir abordés dans les présentations. En réponse à ces invitations, nous avons reçu plus de quatre-vingts mémoires, de même que d'autres présentations, qui ont tous été analysés soigneusement par le Comité. (On trouvera une liste des présentations et mémoires reçus à l'appendice D.)

Au moment où le Comité abordait les premières étapes de son étude, le ministère de la Justice et le Secrétariat du Conseil du Trésor procédaient parallèlement à un examen complet des répercussions, sur les institutions fédérales, de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels au cours des trois ans ayant suivi leur entrée en vigueur. Un grand nombre des questions soulevées par le Comité dans son questionnaire ont également été grand nombre des questions soulevées par le Comité dans son questionnaire ont également été

n'exigeraient qu'un modeste accroissement des ressources, surtout si on lui accordait un délai raisonnable pour qu'il puisse commencer à s'en acquitter de façon graduelle.

Le Comité se dit satisfait de l'examen approfondi qu'il vient de terminer. Il recommande au Parlement de faire en sorte d'entendre plus souvent et plus régulièrement les deux Commissaires et les institutions fédérales en ce qui concerne la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. Non seulement les institutions fédérales devraient continuer à déposer un rapport annuel au Parlement, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rédiger à l'intention du Parlement des rapports annuels consolidés. Le Comité termine son rapport en disant que la Loi sur l'a protection des renseignements personnels devraient être l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être examinées à fond par un comité parlementaire dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport à la Chambre des communes.

à suivre à cet égard, et il propose un ensemble de critères qui pourraient être adoptés. Parmi les plaintes qu'a entendues le Comité, une de celles qui revenait le plus souvent concernant les délais de communication des renseignements demandés aux institutions fédérales. Le Comité recommande de réduire de 30 à 20 jours le délai de réponse initiale alloué aux institutions fédérales, tout en prévoyant la possibilité d'une prolongation de 40 jours. Pour prolonger le délai de plus de 40 jours, les institutions fédérales devraient obligatoirement obtenir un certificat à cet effet du Commissaire à l'information.

Le Comité s'est aussi penché sur la question des délais de réponse au Commissariat à l'information. Pour résoudre les problèmes qui se posent à cet égard, le Comité recommande, lorsque le délai dépasse 60 jours, de permettre au plaignant d'obtenir un certificat indiquant que l'enquête relative à sa plainte n'est pas encore terminée, de façon que ce dernier puisse la soumettre à la Cour fédérale. Cette recommandation vaut également pour les enquêtes effectuées par le Commissaire à la protection de la vie privée. Enfin, le Comité recommande de modifier la Loi sur l'accès à l'information de manière à autoriser les institutions fédérales à communiquer des renseignements même en l'absence de manière à autoriser les institutions fédérales à communiquer des renseignements même en l'absence d'une demande à cet effet, lorsque l'intérêt public l'exige en raison d'un risque pour l'environnement, la santé ou la sécurité.

Le chapitre 7 traite de diverses questions qui commencent à se poser relativement à la protection des renseignements personnels. En ce qui concerne la surveillance électronique, le Comité recommande de prévoir des dispositions explicites à cet égard dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, et il recommande au Commissaire à la protection de la vie privée de continuer à suivre ce dossier de près. Il fait des recommandations similaires en ce qui concerne les tests visant à détecter la présence de drogues dans l'organisme et l'utilisation du détecteur de mensonges.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, au Canada les entreprises privées qui sont soumises à la réglementation fédérale ne sont pas assujetties à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Après l'examen de la situation, le Comité recommande d'assujettir ces entreprises aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels concernant les pratiques équitables en matière d'information et les plaintes déposées devant le Commissaire à la protection de la vie privée. Ces dispositions seraient basées sur le principe de l'autoréglementation, mais le Commissaire à la protection de la vie privée serait habilité à examiner et à approuver les plans de mise en oeuvre des entreprises. Ainsi, les principes de base de la Loi sur la protection des acriennes, aux entreprises de téléphone soumises à la réglementation fédérale ainsi qu'à d'autres aériennes, aux entreprises de téléphone soumises à la réglementation fédérale ainsi qu'à d'autres entreprises.

Ce chapitre se termine par un certain nombre d'observations et de recommandations relatives aux conséquences de la technologie informatique sur les droits individuels, au contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs et à la réglementation du flux transfrontières des données.

Au chapitre 8, le Comité traite brièvement d'un certain nombre d'autres questions relatives à l'accès à l'information, dont la Loi sur les secrets officiels, le système de classification des documents, le serment de confidentialité, la dénonciation et les lois visant la transparence des activités gouvernementales. En ce qui concerne le privilège de la Couronne et la Loi sur la preuve au Canada, le Comité recommande de supprimer l'article 36.3 de cette Loi et de le remplacer par une disposition qui soumettrait les documents confidentiels du Cabinet à la révision judiciaire, tout comme il a été proposé pour la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Comité énonce au chapitre 9 les conclusions générales auxquelles il est arrivé après avoir examiné à fond les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ainsi que les conséquences de leur application. Il examine les répercussions qu'entraînerait le plan de ressources, du budget et du personnel le fait de scinder les deux Commissariat et d'accroître les attributions du Commissaire à la protection de la vie privée. Le Comité conclut que beaucoup des nouvelles attributions du Commissaire à la protection de la vie privée conclut que beaucoup des nouvelles attributions du Commissaire à la protection de la vie privée

confidentiels du Cabinet bénéficieraient d'une protection suffisante en vertu des autres dispositions prévues par les deux lois. En raison du rôle particulier réservé au Cabinet dans notre régime parlementaire, le Comité a conclu que l'on ne devrait pas pouvoir appeler d'un refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet devant les Commissaires, mais uniquement devant le juge en chef adjoint de la Cour fédérale.

Le Comité examine le rôle des Commissaires et de la Cour fédérale au chapitre 4 du rapport. Aux termes de la législation actuelle, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée ne peuvent rendre d'ordonnances exécutoires. Par ailleurs, les Commissaires partagent les mêmes locaux et ils ont en commun certains services d'administration et de direction. Le Comité a conclu que les deux Commissaires devraient occuper des locaux distincts de façon qu'il ne puisse y avoir de conflit d'intérêts réel ou perçu dans l'exercice de leurs fonctions respectives. De façon générale, leur rôle devrait continuer à se limiter à la recommandation de mesures appropriées, mais le Commissaire à l'information devrait être habilité à rendre des ordonnances exécutoires en ce qui concerne les délais de communication, les frais de communication, la dispense de ces frais et la prorogation des délais.

A l'heure actuelle, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels établissent des normes différentes pour l'exercice du pouvoir de révision judiciaire de la Cour fédérale du Canada. Après avoir examiné cette question, le Comité a conclu que les deux lois devraient être modifiées de façon que la Cour fédérale puisse procéder à des révisions judiciaires de novo. La Cour fédérale pourrait ainsi se substituer à l'institution fédérale en cause et rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise par l'institution.

Au chapitre 5 du rapport, le Comité fait des recommandations relativement à plusieurs questions qui touchent plus particulièrement la Loi sur la protection des renseignements personnels. En ce qui concerne l'interconnexion des ordinateurs, le Comité recommande de modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels ne soit autorisée que si l'on peut en démontrer la nécessité et qu'elle soit soumise à la vigilance du commissaire à la protection de la vie privée. L'utilisation généralisée du numéro d'assurance sociale dans tous les aspects de notre vie est depuis longtemps une source de controverse. Après avoir examiné la situation, le Comité a conclu qu'il faudrait modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels personnels de soustraire à interdire toute utilisation du numéro d'assurance sociale non autorisée par la situation, le Comité a caminère à interdire toute utilisation du numéro d'assurance sociale non autorisée par la la situation, le Comité a caminé la disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de soustraire ainsi ces renseignements à toute possibilité de consultation. Ayant conclu que les arguments avancés pour justifier le maintien de fichiers inconsultables étaient peu convaincants, le Comité recommande de supprimer de la Loi sur la protection des renseignements personnels et arguments avancés pour justifier le maintien de fichiers inconsultables étaient peu convaincants, le Comité recommande de supprimer de la Loi sur la protection des renseignements personnels toute les fichiers.

Dans cette partie du rapport, le Comité recommande également de prévoir des dommages-intérêts au civil et des peines au criminel pour les infractions à la Loi sur la protection des renseignements personnels, de faire en sorte que la pouvoirs exécutif et législatif consultent régulièrement le Commissaire à la protection de la vie privée, de modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon qu'elle s'applique au Centre d'information de la police canadienne et aux autres systèmes utilisés pour la collecte de données susceptibles d'influer sur la sécurité, de faire en sorte que les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels de façon plus précise ce qu'il faut entendre par «usage compatible» et par «renseignements personnels» et d'ajoutet à cette Loi une disposition relative à la sécurité des renseignements personnels.

Au chapitre 6, le Comité aborde un certain nombre de questions qui touchent plus particulièrement de la Loi sur l'accès à l'information. À l'heure actuelle, il n'existe pas de critères précis auxquels les institutions fédérales peuvent se reporter en ce qui concerne la dispense des frais de communication. Le Comité recommande de modifier la Loi ou le Règlement y afférent de manière à énoncer les critères

renseignements personnels sont très peu connues tant des fonctionnaires que des Canadiens en général. Aussi le Comité recommande-t-il au Parlement de modifier les deux lois de manière à s'assurer qu'elles prévoient des mesures visant à renseigner le public et les fonctionnaires sur leurs dispositions ainsi qu'à dispenser à ces derniers une formation en conséquence.

A l'heure actuelle, les deux lois ne s'appliquent pas à toutes les institutions fédérales, d'où une certaine confusion quant aux institutions qui y sont effectivement assujetties. Le Comité recommande d'étendre l'application de la Loi sur l'accès à l'information à toute les institutions fédérales et à tous les organismes relevant directement, mais pas aux institutions judiciaires. Il recommande également d'étendre l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels à toutes les institutions judiciaires. Enfin, le Comité recommande d'étendre l'application des deux lois à toutes les sociétés d'État et à leurs filiales en propriété exclusive, mais de soustraire le contenu des émissions de la Loi sur l'accès à l'information.

A l'heure actuelle, seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents du Canada jouissent du droit d'accès à l'information prévu par les deux lois. Le Comité recommande de faire en sorte que toute personne, physique ou morale, jouisse du droit d'accès à l'information prévu par la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Bien que le «responsable désigné» de chaque institution fédérale nommée dans les règlements pris en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels soit l'ultime responsable en droit de l'application des dispositions de ces deux lois, en réalité, ce sont les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements. Le Comité a conclu que les coordonnateurs sont les principaux responsables de l'application des deux lois et que cet état de fait devrait être consacré dans les deux lois. Il recommande, étant donné l'importance de leur rôle, de faire en sorte que les coordonnateurs soient dans la mesure du possible des fonctionnaires de leur rôle, de faire en sorte que les coordonnateurs soient dans la mesure du possible des fonctionnaires de grade supérieur et qu'ils relèvent directement de la haute direction et des responsables de l'application get programmes. Le Comité a par ailleurs conclu que les coordonnateurs pourraient mieux s'acquitter de leurs fonctions s'ils pouvaient compter sur des services de formation, de soutien et de coordination de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice.

Le chapitre 3 du rapport traite des règles d'exception et des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoyant l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. À l'heure actuelle, les deux lois prêtent à confusion en raison de nombreuses exceptions qu'elles prévoient: certaines sont basées sur le critère de la catégorie ou sur celui du préjudice; certaines sont discrétionnaires ou impératives. Après avoir examiné la situation, le Comité conclu que toues les exceptions créées par les deux lois, sauf celle qu'il propose à l'égard des documents confidentiels du Cabinet, devraient être discrétionnaires et soumises au critère de détermination d'un «préjudice considérable». Ce chapitre contient également un certain nombre de détermination visant à diminuer la portée des exceptions précises créées par les deux lois.

Le chapitre 3 traite aussi de l'exclusion que prévoient la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur l'accès à l'information des renseignements personnels en ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet: non seulement il n'existe aucun droit d'accès à ces documents, mais il ne peut être fait appel d'un refus de communiquer ces documents ni devant les Commissaires ni devant la Cour fédérale du Canada. Le Comité a reçu plus de mémoires sur la question des documents confidentiels du Cabinet que sur toute autre question. Il est arrivé à la conclusion que ces documents devraient faire l'objet d'une exception discrétionnaire, soumise au critère de la catégorie. Cette devraient faire l'objet d'une exception discrétionnaire, soumise au critère de la catégorie. Cette exception viserait uniquement les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions du Cabinet de même que les avant-projets de loi ou de règlement en existence depuis moins de quinze ans. Le Comité a conclu que les autres documents visés par les dispositions actuelles relatives aux documents a conclu que les autres documents visés par les dispositions actuelles relatives aux documents

SOMMAIRE

L'article 75 tant de la Loi sur l'accès à l'information que de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit qu'un comité parlementaire doit être chargé d'examiner à fond les dispositions de chacune de ces lois et les conséquences de leur application. Il dispose en outre que cet examen doit être entrepris au plus tard le le juillet 1986 et être terminé dans un délai d'un an. Le présent rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, qui a été chargé par la présent rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, qui a été chargé par la Chambre d'effectuer l'examen requis, est le fruit de ce processus.

Au cours de l'hiver 1985-1986, le Comité a invité un certain nombre d'institutions fédérales, d'organismes non gouvernementaux et de particuliers à lui soumettre des mémoires. Le Comité a reçu plus de 80 semaines en réponse à cette invitation. Au cours des audiences publiques qu'il a tenues en mai et en juin 1986, le Comité a entendu le témoignage de 31 institutions fédérales, groupes et particuliers.

En examinant les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels ainsi que les conséquences de leur application, le Comité a, en quelque sorte, fait oeuvre de pionnier. Le présent rapport et le résultat d'une disposition législative innovatrice a kété incorporée à plusieurs autres lois du Parlement. En se livrant à cet examen, le Comité a, dans une certaine mesure, montré la voie aux parlementaires qui seront peut-être appelés par la suite à cans une les dispositions d'autres mesure législatives et les conséquences de leur application. C'est pourquoi le Comité à inclus dans l'introduction de son rapport une description détaillée du cheminement qu'a suivi son examen de la Loi sur l'accès à l'information, le Comité était également chargé d'examiner les dispositions interdisant la communication qui figurent à l'annexe II de la Loi, et de faire rapport à ce suivi dispositions interdisant la communication qui figurent à l'annexe II de la Loi, et de faire rapport à ce communes le 19 juin 1986. Il avait alors recommandé au Parlement d'abroger l'article 24 et l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information, mais d'y ajouter les interdictions déjà contenues dans l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information, mais d'y ajouter les interdictions déjà contenues dans l'annexe II de l'un les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers.

Dans son examen des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels et sur les conséquences de leur application, le Comité s'est inspiré des principes énoncés dans chacune de ces deux lois, soit de conférer à tous les Canadiens des droits accrus en ce qui concerne l'accès aux documents du gouvernement et la protection des renseignements personnels. Il a conclu que les deux lois révèlent des lacunes et des faiblesses importantes, soit parce qu'elles prévoient un régime législatif insatisfaisant, soit parce qu'elles passent sous silence certaines questions.

Le rapport du Comité est divisé comme suit. Premièrement, il examine un certain nombre de questions immédiates concernant les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels de même que les conséquences de leur application. Ces questions comprennent entre autres l'élargissement des droits d'accès et du champ d'application des deux lois ainsi que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des deux lois ainsi que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Il traite ensuite des exceptions et des documents confidentiels du Cabinet, ainsi que du rôle du Commissaire à l'information, du Commissaire à la protection de la vie privée et de la Cour fédérale du Canada. Même si ces questions touchent les deux lois, le Comité était rapport est consacré au classiment importantes pour faire l'objet d'un traitement distinct. Le reste du l'avis qu'elles étaient suffisamment importantes pour faire l'objet d'un traitement distinct. Le reste du l'avis qu'elles étaient suffisamment importantes pour faire l'objet d'un traitement distinct. Le reste du l'apport est consacré aux questions qui dépassent le cadre des deux lois telles qu'elles sont formulées à l'application des deux lois ainsi que de la nécessité de soumettre la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels à l'examen du Parlement.

Le Comité aborde plusieurs questions immédiates dans le chapitre 2 du rapport. Un des grands problèmes qu'il a relevé est le fait que la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des

KEMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser cet examen approfondi des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels de même que des conséquences de leur application sans la collaboration de nombreuses personnes. Tous ceux qui ont répondu à notre invitation de présenter des mémoires relatant leur expérience et leurs observations nous ont grandement aidés à formuler les conclusions et les recommandations exposées dans les présentes. Le Commissaire à l'information, Inger Hansen, c.r., et le Commissaire à la protection de la vie privée, John W. Grace, de même que leur personnel, ont appuyé sans réserve les travaux du Comité et ont généreusement accepté de nous faire part de leurs observations, de façon à la fois officielle et officieuse.

Une tâche comme celle qu'a entreprise le Comité ne saurait être menée à bien sans la collaboration d'un personnel dévoué et très compétent, que nous tenons à remercier ici. Les professeurs David H. Flaherty, de l'Université Western Ontario, et T. Murray Rankin, de l'Université de Victoria, ont facilité les travaux du Comité grâce à leur compétence, à leurs suggestions et à leur sens de l'humour. Philip Rosen, du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement, a accompli les nombreuses recherches nécessaires à la rédaction d'un rapport de cette nature avec une compétence, une patience et une persévérance sans d'un rapport de cette nature avec une compétence, une patience et une persévérance sans borne. Habib Massoud, à titre d'adjoint de recherche au Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement, a rendu au Comité de précieux services.

Tout au long de cet examen approfondi, le Comité a pu se prévaloir de l'appui logistique et administratif de trois greffiers fort compétents, soit, par ordre chronologique, Santosh Sirpaul, François Prégent et Luke Morton.

Et finalement, le Comité tient à souligner le travail tout aussi important du personnel de la Direction des comités et de la législation privée, du Bureau des traductions du Secrétariat d'État et des autres services de la Chambre des communes, qui lui a fourni le soutien administratif et technique dont il avait besoin.

	Examen parlementaire	TIT
		117
	Améliorer les rapports annuels des institutions fédérales	110
	Amélioration du contrôle parlementaire	601
	Répercussions sur les ressources	107
CHAPITRE 9	CONCTUSIONS	
	Kenvois	20 Y
	La transparence du gouvernement	105
	Tot 2nd in bushes and common or beautiful and in 1970	104
	Loi sur la preuve au Canada et privilège de la Couronne	103
	Les dénonciateurs	107
	Serment de discrétion	105
	La classification des documents	
	Loi sur les secrets officiels	101
	NOLL	101
CHYPITRE 8	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT A L'ACCES A L'INFORMA-	

	Renvois
	Les flux transfrontières de données
	individuels Contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs
	slaubividuels
	Répercussions des nouvelles technologies de l'information sur les droits
	res entreprises du secteur prive regies par le gouvernement fédéral
	Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée
	Analyse d'urine aux fins du dépistage des drogues et recours au polygraphe
	Surveillance électronique
	aunimortoalà apmelliavrui?
CHVBILBE 1	LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : QUESTIONS D'ACTUA-
	Renvois
	Ne pas se contenter d'attendre les demandes d'accès
	Retards au Commissariat à l'information
	Délais de communication
	Délais de communication
	Délais de communication
	Frais de photocopie
	דומוז מכ ובכוובו כווב
	LIGIZ DE COMMUNICACION
	La formule de demande d'accès
	L'ACCÈS À L'INFORMATION
CHAPITRE 6	QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR
	Renvois
	Mesures de sécurité
	CALIFORNIA OF MALE DITTE OF THE CONTROL OF THE CONT
	Usages compatibles Définition de «renseignements personnels»
	Osages compatibles
	Demandes d'accès presentées par des employés du gouvernement
	The source of throught do id poince calladieffile (CIPC)
	Recours civil Consultation du Commissaire à la protection de la vie privée Le Centre d'information de la protection de la vie privée
	Assistation of the anitoptora of a griessimmo? ub noitetlieno?
	Recours civil
	Sanctions penales Recourse civil
	Fichiers inconsultables
	Le controle de 1 utilisation du numêro d'assurance sociale
	Contrôle des programmes de couplage (ou inter-connexion) des données
	รโอนนอรเสนเลนเลนสาร
	Promouvoir l'application plus active de la Loi sur la protection des
	Promouvoir l'appliente autre autre principal de la principal d
	Évaluation de l'efficacité générale de la Loi sur la protection des renseigne-
	TV PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS
CHAPITRE 5	QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR
	Renvois
	B. Révision judiciaire
	A. Les Commissaires
CHYLLIKE	TES COMMISSAIRES ET LA COUR

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

Renvois	
B. Documents confidentiels du Cabinet	
Existence d'un document	
Secret professionnel des avocats	
Activités du gouvernement	
noimactni'	
Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'accès à	
zildug têrêtni'h zaozier zeh ezneézèrG	
article (18) de la Loi sur l'accès à l'information)	
Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et	
et procédures connexes	
public Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale	
public	
Renseignements personnels Communication de renseignements personnels pour des raisons d'intérêt	
Renseignements personnels	
Affaires internationales et défense nationale	
Affaires fédéro-provinciales	
étranger	
Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un État	
A. Exceptions précises	
TE VELOS DE COMMONICATION	
FE REFUS DE COMMUNICATION EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET:	CHVLLLKE 3
Assurer l'éducation du public Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement Inclusion des sociétés de l'État Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels Renvois	CHAPITRE 2
CIOAHON	
Principes généraux Renvois	
Description des deux lois	
Mandat du Comité et formule pour l'examen Bref historique	
INTRODUCTION	CHVBLLKEI
NOILDIHOALNI	CHADITAR

TABLE DES MATIÈRES

	Procès-verbaux et témoignages	146
Junexe D	Mémoires écrits regus	145
Annexe C	TémiomàT	139
yuuexe B	Rapport du Comité visant le paragraphe 24	131
A sxsnn£	Recommandations	SII
e ortigad	Conclusions	101
8 ortiged	Autres questions ayant trait à l'accès à l'information	101
Chapitre 7	La protection de la vie privée : questions d'actualité	\$8
d ertiged	Questions concernant particulièrement la Loi sur l'accès à l'information	SL
Chapitre 5	Questions concernant particulièrement la Loi sur la protection des renseignements personnels	67
Chapitre 4	Les Commissaires et la Cour	43
Chapitre 3	Exceptions et documents confidentiels du Cabinet : le refus de communication	73
Chapitre 2	Questions immédiates	6
Chapitre 1	Introduction	I
	Sommaire	vix
	Remerciements	iiix
	Table des matières détaillée	Х
		∂8v d



LE COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984, concernant l'étude sur les Lois de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, en conformité de l'article 75 de chacune desdites lois, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a adopté le rapport suivant et exhorte le gouvernement à considérer s'il y a lieu de mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport.

En conformité du paragraphe 99(2) du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent-vingt (120) jours.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (fascicules n° 8, 10 à 18, 20, 22 à 29 et 30 de la première sesion, trente-troisième législature, qui inclut le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président, Blaine A. Thacker, député

ORDRES DE RENVOI STATUTAIRES

LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Paragraphe 75.(1) Le Parlement désigne ou constitue un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé spécialement de l'application de la présente loi.

(2) Le comité prévu au paragraphe (1) examine à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions de celle-ci ainsi que les conséquences de son application en vue de la présentation d'un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions ainsi que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qui seraient souhaitables; le rapport doit être présenté au Parlement dans l'année suivant le commencement de l'examen, ce délai pouvant être prorogé par la Chambre des communes.

TOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Paragraphe 75.(1) Le Parlement désigne ou constitue un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé spécialement de l'examen permanent de l'application de la présente loi.

(2) Le comité prévu au paragraphe (1) examine à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions de celle-ci ainsi que les conséquences de son application en vue de la présentation d'un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions ainsi que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modidications qui seraient souhaitables; le rapport doit être présenté au Parlement dans l'année suivant le commencement de l'examen, ce délai pouvant être prorogé par la Chambre des communes.

OKDKE DE KENAOI

le lundi 19 novembre 1984

au Comité permanent de la justice et des questions juridiques; et l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'insormation, soient désérés en permanence l'article 72 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de IL EST ORDONNÉ,- Que tous les rapports annuels présentés au Parlement, conformément à

questions juridiques Que la Chambre donne instruction au Comité permanent de la justice et des

personnels; sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements 1. d'examiner tous les rapports préparés conformément à l'article 72 de la Loi

Loi sur la protection des renseignements personnels; et consormément à l'article 75(1) de la Loi sur l'accès à l'insormation et de la 2. d'entreprendre l'examen permanent de l'application de ces lois

personnels, conformément à l'article 75(2) de chacune desdites mesures. sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements mesures, les dispositions ainsi que les conséquences de l'application de la Loi 3. d'examiner à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de ces

ATTESTE

Pour le Grefsier de la Chambre des communes MICHAEL B. KIRBY

permanent de la justice et du Solliciteur général. Le 20 mars 1986, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a officiellement pris le nom de Comité

PERSONNEL DU COMITÉ

Direction des comités et de la législation privée Luke Morton, greffier du Comité Claudette St. Pierre, secrétaire du greffier lasbelle Des Chênes, secrétaire Fiona Bladon, adjointe administrative Lena L'Ecuyer, relectrice Carole Dancause, relectrice

Conseillers au Comité David H. Flaherty T. Murray Rankin

Service de recherche, Bibliothèque du Parlement Philip Rosen, coordonnateur de la recherche Habib Massoud, adjoint de recherche

Bureau des traductions Andrée Larocque, traductrice

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

(membres et substituts participant à l'étude sur l'accès et les renseignements personnels)



Blaine A. Thacker, P.C. Lethbridge-Foothills, (Alb.)



Robert Horner, P.C. Mississauga Nord (Ont.)



Warren Allmand, Lib. Notre-Dame-de-Grâce--Lachine Est, (Qc)



Rob Nicholson, P.C. Niagara Falls (Ont.) (VICE-PRÉSIDENT)



Svend J. Robinson, N.P.D. Burnaby, (C.-B.)



Allan Lawrence, P.C. Durham-Northumberland (Ont.)



Alex Kindy, P.C. Calgary Est (Alb.)



Jim Jepson, P.C. London Est (Ont.)

SOLLICITEUR GÉNÉRAL COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU

Vice-président: Rob Nicholson Président: Blaine A. Thacker

Luke Morton Le greffier du Comité (Quorum 6)

lan Waddell-(11) Svend J. Robinson Allan Lawrence John V. Nunziata Alex Kindy

Robert Kaplan lim Jepson Carole Jacques Robert Horner

WEMBKES

trente-troisième législature, 1986-1987 Deuxième session de la

Solliciteur général

Justice et du

CONCERNANT:

du Comité permanent de la Procès-verbaux et témoignages

Président: Blaine A. Thacker

CHYMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

la Protection des renseignements personnels. Etude sur les Lois de l'Accès à l'information et de

INCLUANT:

Premier Rapport à la Chambre



ET DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION PERSONNELS: PERSONNELS: SOLLICITEUR GÉNÉRAL SOLLICITEUR GÉNÉRAL

KENZEICNEWENTS PERSONNELS TOUT EN RENFORÇANT LES MESURES DE PROTECTION DES COMMENT AMÉLIORER LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

UNE QUESTION À DEUX VOLETS:

, , ,



CHAMBRE DES COMMUNES

UNE QUESTION À DEUX VOLETS:

BENZEICHEMENTS BEBSONNETS LOLL EN BENEOBÇANT LES MESURES DE PROTECTION DES COMMENT AMÉLIORER LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU PER DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU EXAMEN DE LA JUSTICE ET DU EXAMEN DE LA JUSTICE ET DU EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DE LA DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SUL L'ACCÈS À L'INFORMATION DE LA DU SUL L'ACCÈS À L'ACCÈS

Blaine A. Thacker, député Président







